

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo**



**TESIS DOCTORAL**

**Particularidades procedimentales del sistema de  
expropiación. Análisis crítico**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Agustín Díez Quesada**

Director

**Juan Ramón Fernández Torres**

**Madrid, 2017**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

*FACULTAD DE DERECHO*

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TESIS DOCTORAL

***PARTICULARIDADES PROCEDIMENTALES DEL  
SISTEMA DE EXPROPIACIÓN. ANÁLISIS CRÍTICO***

POR D. AGUSTÍN DÍEZ QUESADA

**DIRECTORES DE TESIS**

D. JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

D<sup>a</sup> MARÍA ASTRID MUÑOZ GUIJOSA

-MADRID, 2015-



***PARTICULARIDADES PROCEDIMENTALES DEL  
SISTEMA DE EXPROPIACIÓN. ANÁLISIS CRÍTICO***



“HEMOS VISTO YA CUÁN MAL Y DE QUÉ MALA MANERA SE LLEVÓ A CABO EL ENSANCHE DE ALGUNAS CALLES, PORQUE LA MERMA QUE POR ESTA RAZÓN HABÍAN DE SUFRIR LOS ESPACIOS INTERVIARIOS, ERA UN VERDADERO SACRIFICIO QUE, AUN CUANDO HABÍA DE TENER SUS COMPENSACIONES Y PRODUCIR GANANCIOSAS VENTAJAS, NO ERA AQUELLA LA ÉPOCA A PROPÓSITO PARA COMPRENDERLAS Y APRECIARLAS. Y ACERCA DE ESTO, NO TIENE POR CIERTO MUCHO QUE ECHAR EN CARA A AQUELLAS GENERACIONES BÁRBARAS LA ÉPOCA PRESENTE EN QUE, SIN EMBARGO DE PRECIARSE DE ILUSTRADA, Y A PESAR DE HABER RECIBIDO CONVINCENTÍSIMAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA, VEMOS A LA PROPIEDAD URBANA, CONVERTIDA EN RÉMORA CASI INVENCIBLE A TODA IDEA DE MEJORAMIENTO DE NUESTRAS URBES.”

Ildefonso Cerdá Suñer, año 1867<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I.CERDÁ SUÑER. “*Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*”. Imprenta española, Madrid, 1867. Libro IV (Razón histórico-filosófica de la manera de ser de la urbanización actual), pág. 754.



## SUMARIO

<b>Abreviaturas y acrónimos</b> .....	11
<b>Agradecimientos</b> .....	15
<b>Introducción</b> .....	17
Objetivos, metodología, resultados y conclusiones.....	17
<b>Introduction</b> .....	21
Objectives, methodology, results and conclusions.....	21
<b>Capítulo I</b> .....	23
<b>Algunas precisiones sobre el sistema de expropiación</b> .....	23
1. El sistema de expropiación como sistema de actuación: concepto.....	25
2. Evolución histórica: del nacimiento a la Ley del Suelo de 1992.....	30
a) Antecedentes y germen del sistema de expropiación.....	30
b) El nacimiento formal del sistema de expropiación: la Ley del Suelo de 1956 ..	38
c) La legislación de 1976 y de 1992.....	42
3. Incidencia de la STC 61/1997 en el sistema de expropiación.....	43
4. Posición del legislador estatal tras la STC 61/1997 .....	57
a) Posición en la Ley 6/1998, de 13 de abril .....	58
b) Posición en la Ley 8/2007 (y en el Real Decreto-Ley 2/2008) .....	61
5. El sistema de fuentes hoy: art. 29.1 de la LS08 .....	66
a) Breve referencia al concepto de expropiación urbanística.....	67
b) Determinación del sistema de fuentes.....	69
<b>Capítulo II</b> .....	77
<b>Administración actuante y presupuestos de actuación</b> .....	77
1. Administración actuante en el sistema de expropiación.....	77
2. Presupuestos jurídicos del sistema de expropiación.....	83
a) Presupuestos comunes.....	84
b) Presupuestos específicos del sistema de expropiación.....	88
<b>Capítulo III</b> .....	95
<b>La elección del sistema de expropiación</b> .....	95
1. Posición y elección del sistema de expropiación en la Ley de 1976.....	96
a) La elección del sistema: procedimiento .....	96
b) Motivación de la elección: razones de urgencia o necesidad.....	102
2. Posición y elección del sistema de expropiación en la Ley de 1992.....	108
3. Posición y elección del sistema en la actualidad .....	111
a) Consideraciones generales .....	111
b) Comunidades Autónomas con un amplio margen de decisión .....	123
c) Comunidades Autónomas con un régimen particular .....	144
d) Comunidades Autónomas con un régimen de preferencias .....	146
4. El sistema de expropiación y las modificaciones de sistema .....	164
a) La vinculación del sistema de expropiación .....	164
b) La sustitución del sistema de expropiación.....	165
5. El sistema de expropiación como sanción.....	171



<b>Capítulo IV</b>	179
<b>El procedimiento expropiatorio: particularidades</b>	179
1. El inicio del sistema de expropiación	179
a) Algunas precisiones a la luz del artículo 29.2 de la LS08	181
b) Eficacia legitimadora de los instrumentos de planeamiento: requisitos	186
c) La eficacia legitimadora de la aprobación de la delimitación de ámbitos	192
d) Acerca de la relación concreta e individualizada de bienes o derechos	195
e) Contenido de la relación de bienes y derechos	199
2. Procedimiento de determinación del justiprecio: la elección del procedimiento	200
3. Consideraciones acerca del procedimiento de tasación conjunta	205
a) Reflexiones acerca del sistema actual de fuentes	206
b) Iniciación, instrucción y resolución del procedimiento	210
c) La urgencia y sus consecuencias jurídicas	222
d) Otros efectos de la aprobación del expediente de tasación conjunta	228
4. Otras cuestiones del procedimiento expropiatorio	233
a) Valoraciones	233
b) Pago del justiprecio	235
c) Ocupación de los bienes e inscripción registral	236
<b>Capítulo V</b>	241
<b>La liberación de la expropiación</b>	241
1. Introducción: marco normativo y concepto	241
2. Requisitos, y plazos de presentación y resolución	248
a) Requisitos de solicitud	248
b) Plazos de presentación y resolución	250
3. Naturaleza y límites	253
a) Naturaleza de la liberación	253
b) Límites a la liberación	257
c) ¿Existe un derecho a la liberación?	259
4. Notas características del procedimiento	261
a) Instrucción del procedimiento	261
b) Concesionario y liberación	264
c) Resolución, efectos y convenio de liberación	266
5. Incumplimiento del acuerdo de liberación. Efectos	271
<b>Capítulo VI</b>	277
<b>Modalidades de gestión del sistema de expropiación</b>	277
1. Introducción: algunas reflexiones en torno a la “gestión” del sistema	277
a) El urbanismo como función pública	277
b) Los diversos conceptos de “gestión”	280
2. Límites generales a la gestión de la fase de expropiación	284
a) Límites al ejercicio de potestades	285
b) Límites en el campo de las relaciones interadministrativas	288
3. La encomienda de gestión y la encomienda de ejercicio de la expropiación	306
4. La gestión del sistema de expropiación: especificidades	310
5. Otras consideraciones acerca de las modalidades de gestión	319
a) Incidencia de la legislación de Régimen Local	319
b) Incidencia de la legislación de contratos	323
c) ¿Preferencias entre modalidades de gestión?	328

<b>Capítulo VII</b> .....	331
<b>El concesionario</b> .....	331
1. Introducción: una breve reseña histórica .....	331
2. Concepto y posición jurídica.....	335
3. La concesión desde el punto de vista contractual .....	339
4. La regulación del concesionario por el legislador urbanístico .....	346
a) Consideraciones generales: la obligada definición de derechos y obligaciones..	346
b) Derechos y deberes del concesionario .....	347
c) El derecho de adjudicación preferente de la concesión .....	352
<b>Conclusiones</b> .....	355
<b>Nota sobre la jurisprudencia empleada</b> .....	373



## Abreviaturas y acrónimos

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC	Código Civil, texto refundido aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, con modificaciones posteriores.
CCAA	Comunidad Autónoma.
CE	Constitución Española de 22 de diciembre de 1978.
DLEU	Decreto 458/1972, de 24 de febrero, sobre liberación de expropiaciones urbanísticas.
EA	Estatuto de Autonomía.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
FJ	Fundamento jurídico.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.
LECIV	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOTAU	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de Castilla – La Mancha.
LOTCA	Decreto Legislativo 1/2000, 8 mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales, de las Islas Canarias.
LOTEx	Ley 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, de Extremadura.
LOTRUCA	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, de Cantabria.
LOTUM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
LOTUNA	Ley 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de Navarra.
LOTURI	Ley 5/2006, 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de La Rioja.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, de Andalucía.
LOUGA	Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, de Galicia.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRRU	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956, del Suelo.
LS76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS92	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS98	Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.
LSCM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
LSIB	Ley 2/2014, de 25 marzo, del Suelo de las Illes Balears.
LSPV	Ley 2/2006, 30 junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco.
LUA	Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
LUAS	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias.
LUCAT	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.
LUCYL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
LUVA	Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Comunidad Valenciana.
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
RH	Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario.
RHU	Real Decreto 1093/1997, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.
RLOTAU	Decreto 29/2011, de 19 abril, por el que se aprueba el Reglamento Actividad de Ejecución de ordenación territorial y urbanística de Castilla -La Mancha.
RGPCAN	Decreto 183/2004, de 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.
RLOTUNA	Decreto Foral 85/1995, de 3 abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.
RLUA	Decreto 52/2002, de 19 febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ley Urbanística de Aragón.

RLUCAT	Decreto 305/2006, de 18 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
RPU	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
RUCYL	Decreto 22/2004, de 29 enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.
RVLS08	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TJCE/TJUE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1956) / Unión Europea (2009).
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.



## Agradecimientos

Me satisface enormemente haber podido concluir esta Tesis Doctoral, en primer lugar por todo lo que su elaboración me ha aportado, tanto en conocimientos sobre la materia estudiada como en disciplina jurídica. Pero también porque representa la culminación de un importante reto personal y académico, como jurista de vocación y como profesional dedicado al Derecho Administrativo.

Su elaboración ha sido dura, por la cantidad de tiempo y esfuerzo invertido, peaje intrínseco a cualquier reto que se precie como tal. Pero a medida que iba avanzando, tal y como me adelantó el Profesor Fernández Torres -quizá, a modo de estímulo-, ésta cada vez se fue haciendo más grata. Con todo, a lo largo de este periodo, he de reconocer que ha habido momentos en los que, por diversas circunstancias, me he visto muy seriamente tentado, e incluso a veces, he estado casi convencido de tirar la toalla. Por eso, es de justicia que aquí y ahora, en primer lugar, reconozca y agradezca públicamente, la contribución que tienen todos los que, de distintas maneras, me han animado a seguir adelante y a *“terminar aquello que se empieza”*.

En primer lugar quiero dar las gracias a mis padres, por infinidad de cosas, pero en lo relativo a esta tesis, por los valores que me han transmitido -predicando diariamente con su ejemplo-, por su total entrega y por el apoyo incondicionado que siempre me han dado. A ellos se la dedico.

A mis tutores, por su permanente disposición para atenderme, sus precisas orientaciones e imprescindibles correcciones.

A mi familia y amigos, por su amistad, su ánimo, su valioso apoyo e inteligente consejo.



A los grandes profesionales con los que he tenido la suerte de coincidir durante mi carrera profesional, de los que siempre -en distintos ámbitos- he aprendido algo.

A aquellas entidades locales y demás instituciones (en especial, a la Biblioteca del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a la del INAP), que siempre tan amablemente me han facilitado la documentación solicitada.

En general, a todos aquellos que a lo largo del camino me dieron su confianza y apoyo, sinceramente, gracias.

En Cubo de la Sierra (Soria) y Madrid, septiembre de 2015,

AGUSTÍN DÍEZ QUESADA

## Introducción

### Objetivos, metodología, resultados y conclusiones<sup>2</sup>

El principal rasgo distintivo del sistema de expropiación, es que la realización del conjunto de procesos de transformación urbanística del ámbito, recae en su integridad y de un modo exclusivo -y excluyente<sup>3</sup>- sobre la Administración. Esta particular circunstancia hace que en dicho proceso converja normativa proveniente de distintas parcelas del Derecho Administrativo -entre otras, expropiatoria, urbanística<sup>4</sup>, de contratación, o de régimen jurídico de las Administraciones Públicas-; parcelas cuya regulación -en función del título competencial en el que se enmarquen-, competen a uno o a varios legisladores.

El OBJETIVO principal del presente este trabajo es analizar, desde un punto de vista crítico, las particularidades procedimentales que son verdaderamente genuinas del sistema de expropiación, teniendo en consideración la tendencia legislativa experimentada, y la evolución de sus rasgos característicos. Como OBJETIVOS secundarios, la tesis pretende, de un lado, analizar cuál es la posición actual del sistema de expropiación en relación a los restantes sistemas así como las posibilidades que existen para su elección; y de otro, estudiar las diferentes alternativas existentes para su gestión.

---

<sup>2</sup> A los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 10.2 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid, de fecha 23 de abril de 2015, por el que se aprueba la normativa de doctorado aprobada por el Consejo de Gobierno de fecha 6 de noviembre de 2012, publicado en el BOUC núm. 10, de 29 de abril de 2015. (Normativa de desarrollo del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero (BOE 10/02/2011), que regula los estudios de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid).

<sup>3</sup> En ese sentido, la normativa autonómica vigente es bastante gráfica. Baste a título de ejemplo la normativa madrileña (artículo 117 LSCM) cuando dispone que “*en el sistema de expropiación la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución y realiza las obras de urbanización y, en su caso, de edificación*”.

<sup>4</sup> Como recuerdan SANTOS DíEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, el Tribunal Supremo, en STS de 10 de mayo de 1983, ha definido al Derecho urbanístico como “*un derecho eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo como un capítulo destacado del mismo*”. Vid. R.SANTOS DíEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 47.

Por su parte, para PARADA VÁZQUEZ, el derecho urbanístico es “*el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación*”. Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 261.

La METODOLOGÍA empleada para alcanzar dichos objetivos, ha consistido en analizar cada uno de los distintos procesos que integran el desarrollo de un ámbito de actuación mediante el sistema de expropiación, siguiendo una secuencia cronológica ordenada en el tiempo.

En ese sentido, el trabajo se ha centrado sobre aquellos procesos que son propios del sistema de expropiación, o bien en aquellas cuestiones que presentan especificidades como consecuencia de instruirse en el marco del mismo. En el estudio, efectuado desde un punto de vista crítico, se ha analizado la legislación vigente y sus antecedentes, teniendo en consideración la opinión de la doctrina así como en su caso, la evolución jurisprudencial y la praxis mantenida por las Administraciones.

Los RESULTADOS obtenidos ponen de manifiesto que el sistema de expropiación tiene una naturaleza particular, fuertemente intervenida por la legislación expropiatoria. El sistema está compuesto por una sucesión de procedimientos que son susceptibles de enmarcarse en dos fases, la de expropiación y la de urbanización.

A nivel procedimental, el sistema presenta importantes particularidades en lo que se refiere al inicio y en la pieza de determinación del justiprecio. Asimismo, la liberación de la expropiación aún puede ser considerada un procedimiento verdaderamente genuino del sistema de expropiación.

Por último, en materia de gestión el sistema presenta, dentro de unos límites, múltiples alternativas para ser gestionado, en las que la Administración podrá asumir un mayor o menor riesgo. La principal singularidad que presenta la gestión del sistema en relación a los restantes es la figura del concesionario.

Como CONCLUSIONES, sin perjuicio de su desarrollo en un apartado específico de este trabajo, cabe destacar que del estudio efectuado se deduce que el sistema de expropiación posee una naturaleza fuertemente intervenida por la legislación expropiatoria, pero no puede ser considerado una mera articulación del procedimiento expropiatorio, sino

que presenta entidad suficiente como para ser considerado un sistema de actuación *sui generis*.

En líneas generales, el sistema de expropiación mantiene su identidad y rasgos distintivos en la legislación urbanística. Su elección va a requerir de una adecuada motivación que justifique su idoneidad para con los fines y objetivos del planeamiento, así como, en su caso, el cumplimiento de una serie de premisas adicionales, que dependerán de la posición en la que se le haya situado por el legislador urbanístico.

Asimismo, la evolución legislativa pone de relieve, de una parte, que la ejecución del sistema presenta una tendencia divergente en función de la Comunidad Autónoma, y de otra, que procesos que eran inherentes al sistema de expropiación -como el procedimiento de tasación conjunta o la liberación-, tienden a extenderse a otro tipo de expropiaciones.



## *Introduction*

### **Objectives, methodology, results and conclusions**

The main distinctive feature of the system of expropriation, is that the realization of the whole process of urban transformation area, lies in its entirety and an exclusive -and exclusively- on the Administration. This particular circumstance in this process makes rules converge from different plots of Administrative Law, among others, expropriation, planning, recruitment, or the legal regime of Publics Administrations; -in regulation plots whose title role of competence -, is of one or more legislators.

The MAIN OBJECTIVE of this study is to analyze, from a critical standpoint, the procedural characteristics that are truly genuine expropriation system, taking into consideration the experienced legislative trends and the evolution of its characteristic features. As secondary objectives, the thesis aims, a side, analyze what the current position of the expropriation system in relation to the other systems and the possibilities that exist for your choice; and other, studying the different alternatives for management.

The METHODOLOGY used to achieve these objectives is to analyze each of the different processes that make up the development of a scope through the system of expropriation, following a chronological sequence ordered in time.

In that sense, the work has focused on those processes that are unique to the system of expropriation, or on specific issues that have an education as a result of the framework. In the study, conducted from a critical standpoint, we analyzed the legislation and its history, taking into consideration the views of the doctrine and where appropriate, the jurisprudential evolution and praxis maintained by Administrations.

The RESULTS obtained show that the expropriation system has a particular nature, strongly intervened by the expropriation legislation. The system comprises a sequence of procedures that are susceptible framed in two phases, the condemnation and urbanization.

At the procedural level, the system presents important peculiarities in regard to the beginning and in the part of determining a fair price. Also, the release of expropriation still be considered a truly genuine process of expropriation system.

Finally, in managing the system has, within limits, multiple alternatives to be managed, in which the Administration may assume a higher or lower risk. The main uniqueness that presents management system in relation to the other is the figure of the dealer.

In CONCLUSION, without prejudice to their development in a specific section of this paper, we note that the study made clear that the expropriation system has a strongly intervened by the expropriation law nature, but can't be considered a mere articulation of the expropriation procedure, but has enough entity to be considered an act sui generis system.

Overall, the expropriation system maintains its identity and distinctive features in planning legislation. Your choice will require adequate reasons to justify its suitability for the purposes and objectives of planning, as well as, where appropriate, compliance with a number of additional assumptions, which depend on the position in which he is located by urban legislator.

Also, the legislative development underlines the one hand, the performance of the system has a diverging trend in terms of the region, and another that processes that were inherent in the system of expropriation, as the joint valuation procedure or the liberation, tend to spread to other expropriations.

## Capítulo I

### Algunas precisiones sobre el sistema de expropiación

El artículo 33 de la CE<sup>5</sup> reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, añadiendo que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. El apartado 3 de ese artículo, regula el alcance y establece los límites a los que deberá circunscribirse la expropiación forzosa, y lo hace en los siguientes términos:

*“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”.*

Para GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>6</sup>, la expropiación permite al Estado una intervención directa y de gran envergadura en la esfera individual de los ciudadanos, propiciando así una más amplia intervención pública en la sociedad. Por su parte, GARRIDO FALLA<sup>7</sup> ha definido a la expropiación como un instituto de Derecho Público que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una Administración Pública, o a otro particular, por razón de interés público, previo pago de su valor económico. Otros autores también se han pronunciado al respecto, y todos ellos ponen el acento en las que son sus dos notas características: la transferencia coactiva y el derecho del expropiado a recibir una indemnización equivalente al valor de la cosa expropiada.

---

<sup>5</sup> Para T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, es notoria la similitud de la fórmula del artículo 33.3 de la CE con el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (que establece “*Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización*”) lo que para el profesor “*prueba la sustancial estabilidad del marco en el que desde hace doscientos años se inscribe la expropiación forzosa y ello a pesar del cambio experimentado por el derecho de propiedad, que es hoy, en el Estado Social de Derecho que ha sucedido al Estado liberal de entonces, un derecho constitucionalmente vinculado a la función social que puede serle asignada por las Leyes.*” Vid. T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, “*El marco constitucional de la expropiación*”, en AA.VV., “*Historia de la propiedad. La expropiación*”, Universidad de Salamanca y Colegio de Registradores, Salamanca, 2012, pág. 482.

<sup>6</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*”, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Ed. Facsímil de Ed. Civitas, Madrid, 1984, pp. 21 y 22.

<sup>7</sup> Vid F.GARRIDO FALLA, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Vol. II. Madrid, 1987, pág. 188.



Por su parte, el Tribunal Constitucional<sup>8</sup> ha deducido que frente a la potestad expropiatoria, del artículo 33 de la CE se derivan tres garantías para el derecho de propiedad privada: el fin de utilidad pública o interés social (también denominado *causa expropriandi*)<sup>9</sup>; el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización y, por último, la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

Tradicionalmente, la norma que ha vertebrado la regulación del instituto expropiatorio ha sido la LEF. Ahora bien, como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>10</sup>, las sucesivas reformas de la normativa urbanística han propiciado el reforzamiento de las singularidades de las expropiaciones urbanísticas con respecto a las expropiaciones forzosas in genere, fenómeno que, como veremos más adelante, la legislación autonómica en esta materia ha potenciado, sobre todo como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo<sup>11</sup>.

La piedra angular del sistema de expropiación forzosa, como su propio nombre indica, es el instituto expropiatorio. Pero no es la única. En el sistema de expropiación, la Administración actuante va a tener que poner en práctica una serie de procedimientos, que van a propiciar la convergencia de disposiciones procedentes de distintos ámbitos materiales del Derecho. Así, además de la ya aludida normativa sobre expropiación forzosa, serán de aplicación, entre otras, disposiciones sobre ordenación del territorio y urbanismo, contratación de las Administraciones Públicas, régimen jurídico de las Administraciones Públicas, o Registro de la Propiedad.

---

<sup>8</sup> El TC en la STC 166/1986, de 19 de diciembre (F.13), relativa a la Ley 7/1983, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los bancos y otras sociedades que componían el grupo RUMASA; hizo un interesante y breve repaso a la historia más reciente de la expropiación forzosa y, entre otras cuestiones analizó pormenorizadamente el contenido de estas garantías (FJ13).

<sup>9</sup> Como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera privación en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia. Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomsom Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013

<sup>10</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 25.

<sup>11</sup> Publicada en el BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997, y posterior corrección de errores en BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1997.

Por ello, es preciso que en primer término, y a modo de introducción, se formulen una serie de consideraciones acerca del concepto, nacimiento, evolución histórica, y estructura del marco normativo vigente para la gestión del sistema de expropiación, cuestiones todas ellas capitales, para interpretar los sucesivos capítulos de este trabajo.

## **1. El sistema de expropiación como sistema de actuación: concepto**

En general, la gestión urbanística puede ser definida como el conjunto de procedimientos establecidos en la Ley para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico<sup>12</sup>. Sin perjuicio de las particularidades terminológicas propias de cada autonomía, el proceso de transformación del suelo puede llevarse a cabo sistemáticamente -en ámbitos territoriales, de manera colectiva y solidaria-, o asistemáticamente -de manera individualizada, parcela a parcela-.

La transformación sistemática (mediante unidades de ejecución, unidades de actuación u otras denominaciones adoptadas por el legislador autonómico), exige una redistribución dominical -equidistribución y cesión- así como la ejecución de las obras de urbanización correspondientes, pudiendo haber distintos grados de intervención en el proceso tanto de la Administración Pública como de los particulares. En ese sentido, un sistema de actuación puede definirse, según SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>13</sup>, como *“la regulación (conjunto de procedimientos y determinaciones) a través de la cual se lleva a la práctica la ejecución sistemática del planeamiento, es decir, se realiza el modelo territorial elegido, con los detalles establecidos en el planeamiento”*.

---

<sup>12</sup> Así define la gestión urbanística el art. 65.1 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>13</sup> Vid. R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, *“Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos”*, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 470.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>14</sup>, los distintos sistemas de actuación no son “*sino simples modalidades*” de recuperar una parte de las plusvalías generadas por el Plan; modalidades que se distinguen unas de otras, por el protagonismo que “*en el plano de la gestión*” se reconoce en cada una de ellas a los propietarios.

Los sistemas tradicionales de ejecución del planeamiento han venido siendo tres, compensación y cooperación y expropiación<sup>15</sup>; y por este orden, han significado un progresivo aumento de la intervención de la Administración y el correlativo descenso de la de los particulares<sup>16</sup>. En el sistema de expropiación, la Administración va a gestionar directa y exclusivamente el proceso, expropiando la totalidad de los terrenos incluidos en el polígono, unidad de ejecución o de actuación completa<sup>17</sup>, para la realización directa de la urbanización y, en su caso, de la edificación.

Sin perjuicio de excepciones que se estudiarán más adelante, el sistema de expropiación es el sistema de actuación en el que los propietarios de bienes o titulares de derechos sobre el suelo tienen menor intervención en el proceso, ya que éstos, por regla general, son apartados de toda gestión mediante la expropiación.

Para PARADA VÁZQUEZ<sup>18</sup>, la expropiación como sistema “*consiste, sencillamente, en la privación a los particulares, mediante indemnización, de todos los terrenos de la unidad de ejecución*” y la atribución de las parcelas resultantes a la propia Administración, que es la que se “*responsabiliza de la realización de las obras de*

---

<sup>14</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 357 y 358.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ TORRES afirma que “*la expropiación representa tradicionalmente uno más de los sistemas de ejecución de los planes*”. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 62.

<sup>16</sup> Si bien, el artículo 113.2 de la LS56 establecía cuatro sistemas de actuación, cooperación, expropiación, compensación y cesión de viales, de libre elección para la Administración “*según las necesidades, medios económicos financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias*”.

<sup>17</sup> Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de que la expropiación urbanística pueda ser también empleada para la ejecución de los sistemas generales o de alguno de sus elementos, o para llevara a efecto actuaciones aisladas en suelo urbano (apartado a del art. 194. del RGU).

<sup>18</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 402.

urbanización”. Para este autor<sup>19</sup>, los propietarios asumen “*el papel meramente pasivo de expropiados*”.

En esa misma línea, GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>20</sup> señalan que en el sistema de expropiación el protagonismo de los particulares es nulo<sup>21</sup>, ya que “*la Administración (o, eventualmente un concesionario suyo) adquiere previamente la propiedad de los terrenos valorados en términos objetivos (...) y, por lo tanto a precios que no incluyen factores especulativos y realiza por sí misma las obras para luego resarcirse de la inversión efectuada mediante la realización de la plusvalía incorporada a los terrenos ya urbanizados.*”

Aunque al sistema de expropiación, formal y sistemáticamente se le ha venido considerando como uno más de los distintos sistemas de actuación, algunos autores no lo han calificado como tal<sup>22</sup>, con el argumento de que éste se agota en el momento en que la totalidad del suelo ha pasado a ser de titularidad pública, siendo por ello, más un modo de obtención de suelo de titularidad pública que un sistema de actuación. CORRAL GARCÍA<sup>23</sup>, aunque sí lo considera un sistema, estima que “*se agota con la expropiación de toda la Unidad de actuación, convirtiendo la propiedad privada en suelo público*”.

---

<sup>19</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 392.

<sup>20</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 358.

<sup>21</sup> También BAÑO LEÓN lo califica como un “*procedimiento de gestión urbanística, sin participación privada*”. Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “*Derecho urbanístico común*”, Iustel, Madrid, 2009, pág. 273.

<sup>22</sup> Entre otros, en la obra de R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994. También ABEL FABRE señala que “*la doctrina científica tradicional le niega la naturaleza de “auténtico sistema de actuación” por considerar que no tiene entidad propia y se limita a ser una simple modalidad de la expropiación por razón urbanística*”, vid. J.ABEL FABRE, “*6. Gestión Urbanística*”, en J.M. TRAYTER JIMENEZ (Dir.), “*Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña, Adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 340.

<sup>23</sup> Vid. E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”, Editorial La Ley-Actualidad, 2ª edición, Madrid, 2005, pág. 1110.

Otros autores, como GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>24</sup>, han considerado que este sistema no es más que una modalidad o variedad de la expropiación especial por razón de urbanismo y por ello, el propio RGU a la hora de establecer las disposiciones generales relativas al mismo, lo encuadra sistemáticamente entre los restantes supuestos de expropiación urbanística (en sus artículos 194 y 195).

En otra visión de su naturaleza jurídica, algún autor ha llegado a manifestar que la expropiación como sistema de actuación no es en sí una *causa expropriandi*, sino únicamente un procedimiento para ejecutar las determinaciones del planeamiento, y será éste, directamente o a través del procedimiento de delimitación de la unidad de ejecución, el que al determinar el sistema de actuación, establezca la causa expropriandi de forma concreta.

No obstante lo anterior, para GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>25</sup>, lo que caracteriza a la expropiación como sistema y lo que la distingue del resto de expropiaciones urbanísticas, es su carácter de expropiación masiva y global, sobre toda una gran extensión de terreno y para la aplicación de ésta a una multiplicidad de usos finales. En ese sentido los autores afirman que

*“Más bien podría calificarse de sistema para la puesta en mano pública de la totalidad del suelo sujeto a la actuación para la realización de esta (....) En realidad, este sistema no es más que una modalidad de expropiación especial por razón de urbanismo.”*

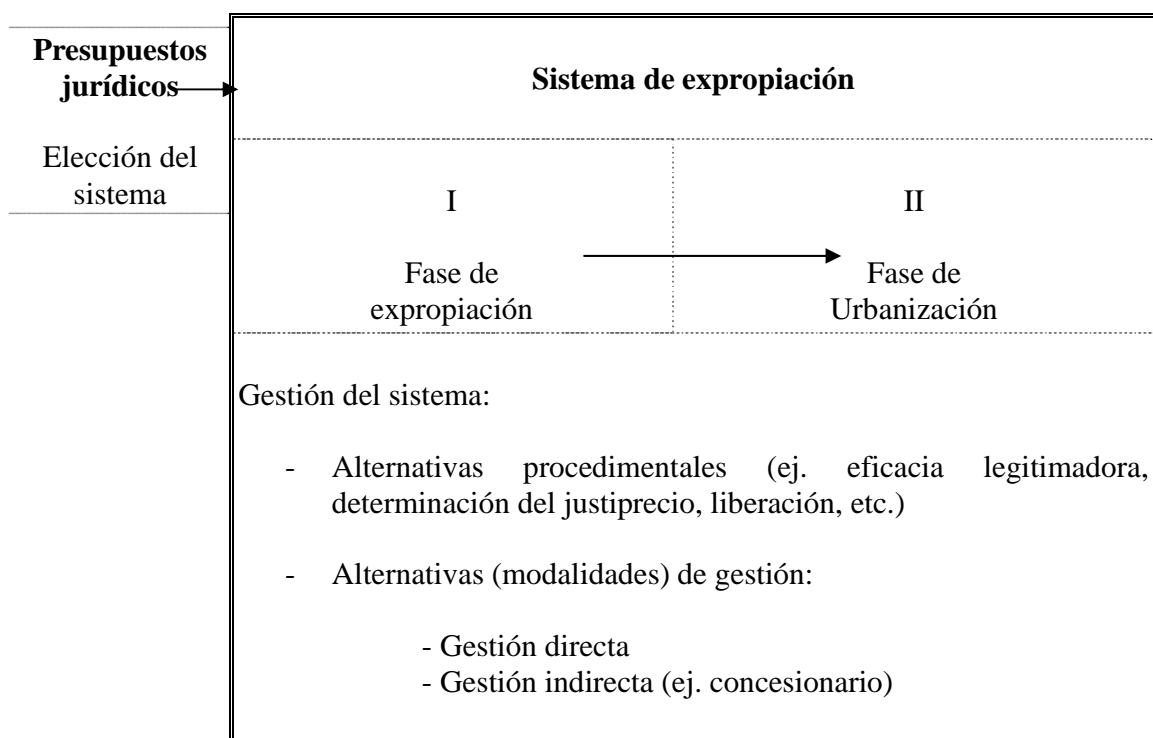
Sin embargo, la introducción de nuevos supuestos expropiatorios que, sin constituir expropiación-sistema, tienen un ámbito de afección global y masivo, como por ejemplo la constitución o ampliación de patrimonios municipales de suelo o la reserva para construcción de viviendas de protección oficial, han provocado que la anterior afirmación se desvirtúe en cierto modo.

---

<sup>24</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y L.PAREJO ALFONSO, “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Civitas, Madrid, 1981, pág. 551.

<sup>25</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y L.PAREJO ALFONSO, “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Civitas, Madrid, 1981, pág. 551.

En mi opinión, el sistema de expropiación está compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos anudados entre sí; una parte de los cuales, resulta encuadrable dentro de una fase de expropiación, y otra parte, dentro de una fase que podemos denominar como de urbanización. Desde una perspectiva estrictamente procedimental, el sistema de expropiación se puede representar gráficamente del siguiente modo:



A diferencia de lo que sucede en otros sistemas de actuación (como por ejemplo, en el de compensación), en el sistema de expropiación una parte considerable de los procedimientos que lo integran tiene vida autónoma al margen del mismo y reflejo en otros negocios jurídicos (v. g. expropiación urbanística, el contrato de obras, etc.); ahora bien, lo cierto es que dichos procedimientos, por el hecho de instruirse en el marco del sistema de expropiación, presentan particularidades propias. Es más, en el sistema de expropiación también existen procedimientos que son específicos del sistema, como el de liberación.

Por otro lado, no se debe olvidar que el fin del sistema de expropiación es la ejecución sistemática de un ámbito, fin idéntico al de los restantes sistemas de actuación. Por ello, considero que el sistema de expropiación no “*se agota*” con la obtención de los bienes y derechos situados dentro del ámbito, sino que en puridad, culmina con la ejecución de la actuación de urbanización prevista en el planeamiento, al igual que el resto de sistemas de actuación; todo ello, so pena de incurrir en el supuesto de reversión previsto en el artículo 34 de la LS08 (apartados 1 c) y 2).

Por ello, si bien es cierto que la naturaleza del sistema de expropiación está fuertemente intervenida por presencia de la fase expropiatoria, su innegable propósito de transformación urbanística es fundamento suficiente para que éste sea considerado uno más de los sistemas de actuación existentes. Precisamente, el objetivo de esta tesis es efectuar un recorrido a lo largo de la vida administrativa de los distintos procedimientos que integran el sistema de expropiación, analizando los aspectos singulares del mismo.

## **2. Evolución histórica: del nacimiento a la Ley del Suelo de 1992**

### ***a) Antecedentes y germen del sistema de expropiación***

La actual regulación del sistema de expropiación es fruto de una larga evolución histórica que, entre otras cuestiones, ha estado muy vinculada a la evolución de la normativa urbanística.

Las normas para crear ciudades o pueblos y regular sus construcciones son inherentes a la historia de cualquier civilización. A lo largo de la historia de España, entre otras muchas, se puede destacar a las Leyes de Indias<sup>26</sup>, por su carácter ordenador, y por afectar a una superficie tan extensa<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Fueron promulgadas por Carlos II, mediante Real Cédula el 18 de mayo de 1680. En su Libro Cuarto, contiene normas relativas al establecimiento de población, reparto de tierras, obras públicas y minería.

<sup>27</sup> PARADA VÁZQUEZ, citando al profesor de la Universidad Central de Venezuela Allan R. Brewer Carías, señala que “*Ningún país del mundo, en toda la historia de la humanidad, ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un periodo de tiempo tan corto, y en una forma tan regular y*

Por su parte, la expropiación forzosa, como indica MUÑOZ MACHADO<sup>28</sup>, no es una institución nacida con el constitucionalismo, ya que en toda la literatura medieval<sup>29</sup> se pueden encontrar referencias a la privación forzosa de la propiedad por el Rey. La Constitución de 1812 recoge la misma práctica, pero lo hace en un nuevo contexto<sup>30</sup>, ya que determina que la expropiación solo podrá acordarse “*si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común*”.

La vigente LEF, del año 1954, es la tercera “*Ley de Expropiación*” de nuestra historia, tras la de 17 de junio de 1836, sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público, y la de 10 de enero de 1879, a cuya vigencia puso fin la LEF “*casi 75 años más tarde*”<sup>31</sup>.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1836 -norma bastante sumaria y complementada por otras en cuestiones específicas-, estaba orientada principalmente a la ejecución de grandes infraestructuras, como ferrocarriles o carreteras, pero no a la ordenación urbana.

La regulación decimonónica en materia urbanística distaba mucho de la actual. Para MUÑOZ MACHADO<sup>32</sup>, la utilización de técnicas urbanísticas que impusieran a los

---

*ordenada como España lo hizo en América*”. Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 263.

<sup>28</sup> Vid. S.MUÑOZ MACHADO, “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 279.

<sup>29</sup> Vid. también E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 218, donde se hace un muy interesante repaso a la evolución de la expropiación forzosa durante la edad media.

<sup>30</sup> La Constitución de 1812 proclama, en su artículo 4 que “*La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la compone*”

Y en su artículo 172 establece que “*Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: (...) Décima. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos*”.

<sup>31</sup> Expresión empleada en la Exposición de Motivos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. I. Justificación de la reforma y nuevo ámbito legal de la expropiación.

<sup>32</sup> Vid. S.MUÑOZ MACHADO, “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 274 y 275.



propietarios deberes sobre la edificación, alineación o cesiones “*aparecen muy tardíamente en el siglo XIX*”<sup>33</sup>, motivo por el cual las Administraciones Públicas, cuando se ven en la necesidad de ejecutar una obra pública, emplean la expropiación como “*instrumento*” para la obtención de terrenos de propiedad privada.

En esa línea, ENRÍQUEZ DE SALAMANCA<sup>34</sup> considera que la legislación decimonónica preveía la “*utilización ordinaria*” de la expropiación urbanística para la ejecución de las operaciones de urbanización.

La Ley de Ensanche de 26 de junio de 1864 y su modificación de 22 de diciembre de 1876; las Leyes de Ensanche de Madrid<sup>35</sup> y Barcelona<sup>36</sup> de 26 de julio de 1892; la Ley de dictando reglas para las obras de saneamiento ó mejora interior de las poblaciones que cuenten 30.000 ó más almas de 18 de marzo de 1895, o la anteriormente citada la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, contemplaban como finalidad primaria y casi última de la expropiación, la ejecución de obras urbanizadoras. De todo ello, es posible deducir que la vinculación entre urbanización y expropiación era muy estrecha.

Durante el último tercio del siglo XIX, la reforma interior y el “*ensanche*” de las ciudades, constituían los grandes retos urbanísticos a abordar<sup>37</sup>. A las dificultades que ofrecía una cerrada y compleja trama urbana, había que sumar las deficientes condiciones higiénicas de las ciudades de la época, y el encarecimiento de la vivienda provocado por la carestía de éstas para acoger a sus nuevos habitantes, provenientes fundamentalmente de

---

<sup>33</sup> Señala este autor, que los Ayuntamientos aprobaban “ordenanzas de construcción”, con los que establecían los criterios de las edificaciones permitidas en su término. Estas ordenanzas “*son las herramientas más viejas de las que se han valido los poderes públicos para disciplinar el urbanismo*”. Entre ellas están las ordenanzas de Torija de 1661, inspiradas en las más antiguas de Toledo, y las de 1719, de Madrid, recopiladas por Ardemans. Vid. S.MUÑOZ MACHADO, “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 274.

<sup>34</sup> Vid. L.M.ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, “*Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973. págs. 22 y ss.

<sup>35</sup> El ensanche de Madrid tiene sus antecedentes en la Real Orden de 6 de diciembre de 1846, y en el Real Decreto de 8 de abril de 1857.

<sup>36</sup> El ensanche de Barcelona tiene su antecedente en el Real Decreto de 31 de mayo de 1860.

<sup>37</sup> Las importantes transformaciones morfológicas experimentadas por las ciudades españolas a lo largo del siglo XIX, y las causas que las motivaron son abordadas, entre otras, en F.QUIRÓS LINARES, “*Las ciudades españolas en el siglo XIX. Vistas de ciudades españolas de Alfred Guesdon. Planos de Francisco Coello*”, Ámbito ediciones. S.A., Valladolid, 1991, pág. 57 y ss.

zonas rurales, atraídos por la implantación de una incipiente industria. Las normas citadas obedecen, entre otras cuestiones, a una mejora de las expectativas y a criterios de sanidad pública, ya que están encaminadas a establecer unos estándares mínimos de higiene, así como a la planificación y regulación de la ejecución de los ensanches. Para SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>38</sup>, el urbanismo en el siglo XIX tiene tres etapas: reforma interior, ensanche de poblaciones y ordenación de la ciudad.

Nos hallamos ante un urbanismo de obra pública, cuya gestión se lleva a cabo directamente por el municipio -o bien se atribuye por concesión, como se verá más adelante-, siendo la expropiación un mecanismo indispensable para la obtención del suelo necesario para la ejecución de aquéllas. En ese sentido, para PARADA VÁZQUEZ<sup>39</sup>, la expropiación tuvo *“un protagonismo monopolístico en la ejecución de los proyectos de urbanización, siempre de titularidad pública antes de la LS56”*.

Como señala MUÑOZ MACHADO<sup>40</sup>, en las primeras regulaciones decimonónicas (como en la Ley de 1836, o la propia Ley de Ensanche de 1864<sup>41</sup>), existía una vinculación *“exacta”* entre expropiación forzosa y obra pública, lo que imposibilitaba expropiar más terrenos que aquellos que estaban afectados por la obra, lo que repercutía negativamente en la posibilidad de recuperar las plusvalías por parte de la Administración.

Sobre esta cuestión -sin duda, injusta para los intereses de la Comunidad-, como recuerda PARADA VÁZQUEZ<sup>42</sup>, Ildefonso Cerdá (1815-1876), insigne urbanista y autor del plan de ensanche de la ciudad de Barcelona<sup>43</sup>, denunció:

---

<sup>38</sup> Vid. R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, *“Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos”*, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 31.

<sup>39</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, *“Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”*, Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 468.

<sup>40</sup> Vid. S.MUÑOZ MACHADO, *“Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”*, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 278 y 285 y ss. El autor fija como hito en esa evolución la Ley de expropiación de 1879.

<sup>41</sup> La norma, además de posibilitar la expropiación, contenía otros instrumentos, con beneficios para los propietarios que facilitasen la urbanización. En palabras de SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, esta Ley *“sienta las bases de un futuro Derecho Urbanístico”*. Vid. R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, *“Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos”*, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 53.

<sup>42</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, *“Derecho urbanístico general”*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 22.

*“que un Ayuntamiento expropie los edificios, compre los solares que han de ocupar las calles, explane y afirme el terreno por donde ellos hayan de pasar y costee además la construcción de alcantarillas, la colocación de las cañerías para la conducción del agua potable y del gas, ponga los faroles para el alumbrado y establezca además todo cuanto exija el servicio de la misma calle, dejando a los propietarios colindantes por ambos lados el derecho de edificar cómo y cuando les plazca y el de duplicar sus rentas, subiendo sin tasa ni medida los alquileres, explotando de esta manera los sacrificios hechos por la Administración, es, fuera de toda duda, lo más antinatural, lo más absurdo, lo más inicuo que darse puede.”*

Ahora bien, en lo que a recuperación de plusvalías se refiere, sería muy injusto no indicar que, ya un siglo antes, en 1787, Jovellanos<sup>44</sup>, en un memorial que dirige al Marqués de Floridablanca, recomienda a S.M. el Rey, adquirir un cordón de tierra “*hasta el límite que quiera señalar a la extensión de Madrid*”, a fin de transformarlo urbanísticamente:

*“Cuando esta noticia haya causado la fermentación que es consiguiente a su naturaleza, S. M. ofrecerá a vender a cómodos precios los terrenos que se pidan para edificar en este distrito y yo fio que no faltarán compradores. Mas si acaso me engaño; si al principio escasean los compradores, no sería gran desperdicio dar estos terrenos gratuitamente porque, al fin, si el Gobierno lograra aumentar tan considerablemente esta población sin otro dispendio que el de la compra del terreno, creo que saldría bien librado”.*

Como reacción a esta injusta situación, la segunda Ley de Ensanche, de 22 de diciembre de 1876 (declarando obras de utilidad pública las de ensanche de poblaciones), impone a los propietarios, entre otras cargas, la obligación de ceder terrenos para calles y plazas.

Y es que durante el último tercio del siglo XIX, y particularmente a partir de la Constitución de 1876, el ordenamiento jurídico fue evolucionando progresivamente desde una concepción meramente instrumental de la expropiación forzosa, hacia una concepción

---

<sup>43</sup> Elaborado en 1859, tras el derribo de las murallas en 1854, y aprobado por Real Decreto de 31 de mayo de 1860.

<sup>44</sup> Citado en C.SAMBRICIO, “*Sobre el proyecto y desarrollo urbano de Madrid en la segunda mitad del siglo XVIII*”, Revista de la Universidad Complutense, Universidad Complutense, núm. 115 (Urbanismo e historia urbana en España), Madrid, 1979, págs. 489-500, págs. 493 y 494.

que la convertía también en técnica para la recuperación de las plusvalías, produciéndose así la ruptura del vínculo entre obra pública y la expropiación.

La Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879<sup>45</sup> supuso un hito en esa evolución. La ley contenía una sección completa -la quinta, de su título II-, dedicada por entero a abordar la reforma interior de las grandes poblaciones, suponiendo la incorporación de técnicas decisivas para el urbanismo, como por ejemplo las cesiones gratuitas de viales, o la aportación de fondos para financiar la urbanización.

Pero por su relación con el objeto de esta tesis, de entre esas técnicas cabe destacar sobre todo una, la expropiación por la Administración de zonas adyacentes a la obra pública, como forma de recuperación de las plusvalías del proceso urbanizador. El artículo 47 veía a señalar que:

*“Estarán sujetas en su totalidad a la enajenación forzosa para los efectos previstos en el artículo anterior, no sólo las fincas que ocupen el terreno indispensable para la vía pública, sino también las que en todo o en parte estén emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha vía, no pudiendo, sin embargo, exceder de 20 metros el fondo o latitud de las mencionadas zonas.”*<sup>46</sup>

Las disposiciones de reforma interior de grandes poblaciones fueron desarrolladas en el capítulo V (arts. 77 y ss.) del Reglamento para la ejecución de la ley de expropiación forzosa de 13 de junio de 1879, y sus técnicas tenían vocación de ser aplicadas a todos los territorios de la Nación (el artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa para la isla de Puerto Rico de 20 de abril de 1884, prevé en idénticos términos, las expropiaciones de zonas adyacentes).

FERNÁNDEZ TORRES<sup>47</sup>, considera que en la actualidad, el propósito primordial del sistema de expropiación se puede resumir “en la recuperación en beneficio de la

---

<sup>45</sup> Dicha norma no exigía la formalidad de la declaración de utilidad pública en ninguna obras de policía urbana “y en particular las de ensanche y reforma interior de las poblaciones”, considerándola implícita.

<sup>46</sup> Por Ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y reforma interior de las grandes poblaciones, la expropiación de las zonas laterales pasa de veinte metros a cincuenta.

<sup>47</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 77 y también T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R. FERNÁNDEZ TORRES, “Derecho urbanístico de Madrid”, Editorial Iustel, Manuales Breves, Madrid, 2004.

*comunidad de los gastos anudados a la inversión realizada y materializar las plusvalías generadas, mediante la expropiación total (...) de los terrenos de la unidad de actuación para la ejecución directa de las fases de urbanización y edificación a cargo de la Administración expropiante o bien de un beneficiario”.*

En la misma línea, GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>48</sup> señalan que la “*función básica*” de la expropiación como sistema de actuación se orienta “*a la recuperación de las plusvalías que los Planes generan*”; recuperación de plusvalías a la que, por su parte, alude el artículo 47<sup>49</sup> de la propia CE.

Por ello, la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, a mi juicio, puede ser considerado como el auténtico germen del sistema de expropiación<sup>50</sup>, sin perjuicio de su nacimiento formal con la LS56, puesto que la expropiación ya no está concebida únicamente como un simple mecanismo instrumental al estricto servicio de la obra pública, sino que pasa a integrarse dentro del proceso urbanístico (junto a las cesiones y las aportaciones de fondos por los propietario), al servicio de la transformación del terreno y para servir a la recuperación de las plusvalías por parte de la Administración actuante, idea que el sistema de expropiación, conserva en la actualidad.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>51</sup>, la Ley de 1879 “*supuso ya un progreso notable respecto de las cuestiones de procedimiento expropiatorio*”. Dicha norma estaba referida especialmente a las obras públicas, y tan solo incluyó dos supuestos concretos distintos de

---

<sup>48</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 358.

<sup>49</sup> Dentro de los principios rectores de la política social y económica, el artículo 47 de la CE establece que: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*”

<sup>50</sup> CRIADO SÁNCHEZ, siguiendo una línea argumental distinta, y con un carácter genérico afirma que en el siglo XIX “*existía un único sistema para la creación y expansión de las ciudades, que era la expropiación de los terrenos necesarios para la realización de la urbanización del interior y del ensanche de las ciudades*”. Vid. A.J.CRIADO SÁNCHEZ, “*Los convenios de las Administraciones Locales en materia de Urbanismo. Perspectiva de la legislación del Estado Español y de la Comunidad de Andalucía*”, en J.J.FERNÁNDEZ ALLES y G.TROCELLO, “*Relaciones intergubernamentales y desarrollo local (bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales)*”, Tirant Monografías 595, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 243-267, pág. 244.

<sup>51</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*”, Revista de Administración Pública, núm. 156, septiembre-diciembre 2001, pág. 253.

éstas, las expropiaciones de reforma interior de las grandes poblaciones y las llamadas “*ocupaciones temporales*”. En ella no se contemplaban todas las expropiaciones urbanísticas, ya que entre otras, había leyes especiales para los ensanches, o para implantar ciertos servicios urbanísticos, como el saneamiento. Por tanto, junto a ella coexistían otras leyes especiales que hacían extensiva la expropiación forzosa más allá del ámbito de las obras públicas (minas, aguas, puertos, servidumbre forzosa de paso de corriente eléctrica, ferrocarriles, montes protectores, casas baratas y viviendas sociales, excavaciones arqueológicas, obras hidráulicas, creación de monopolios —en 1892, el de cerillas, en 1927, el de petróleos—, arrendamientos forzosos en colonización, expropiaciones de fincas rústicas por interés social, y un largo etcétera).

Frente a esta situación, la vigente LEF, según GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>52</sup>, supuso “*un nuevo concepto general de la expropiación*”, de modo que ésta posibilitaba el funcionamiento general del instituto expropiatorio “*sin necesidad de tener que estar dictando Leyes específicas para cada uno de los casos concretos en que la expropiación deba de aplicarse*”. De su importancia se hace eco TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>53</sup>, para quien la LEF fue “*la primera de las Leyes con las que se inicia el proceso de modernización de la Administración y del Derecho Administrativo españoles que facilitó dos décadas más tarde el tránsito a la democracia.*”

En este contexto, la regulación de las expropiaciones urbanísticas se sitúa dentro del Título III “*Procedimientos especiales*”, si bien la norma se limita en el artículo 85<sup>54</sup>, a hacer una remisión a lo “*expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y, en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente*”, todo ello, sin perjuicio de una serie de peculiaridades, en lo que respecta a las reglas y procedimiento para la determinación del justiprecio (o justo precio), composición del Jurado Provincial de Expropiación, y facultades del ejercicio de atribuciones, que están contenidas en la LEF.

---

<sup>52</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*”, Revista de Administración Pública, núm. 156, septiembre-diciembre 2001, pág. 255.

<sup>53</sup> Vid. T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, “*El marco constitucional de la expropiación*”, en AA.VV., “*Historia de la propiedad. La expropiación*”, Universidad de Salamanca y Colegio de Registradores, Salamanca, 2012, pág. 483.

<sup>54</sup> Desarrollan este artículo los artículos 101 a 103 del REF de 1957.

Sin embargo, esta remisión a la normativa local, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>55</sup>, “*distaba mucho de ser decisiva*” ya que la LEF era el marco general en el que se integraban unas pocas singularidades “*de importancia más bien secundaria*”.

La LEF fue desarrollada por el REF, aprobado en 1957. En el periodo de tiempo que medió entre la promulgación de la LEF y la aprobación del REF, se aprobó la LS56, lo que, como destaca PERA VERDAGUER<sup>56</sup>, dejó a la LEF en esta materia “*en parte relegada a normativa de carácter supletorio*”. Así, en 1959, ALMANZOR NOGUERAS Y RAFELS PERSIVA<sup>57</sup>, afirmaban que en materia de expropiaciones urbanísticas, rige “*con carácter sustantivo y principalísimo*” la legislación de Régimen Local y la Ley del Suelo, “*sin perjuicio de aquellas disposiciones de carácter más particular como son la Ley de Urbanismo de Madrid, etc.*”

#### ***b) El nacimiento formal del sistema de expropiación: la Ley del Suelo de 1956***

El Tribunal Constitucional<sup>58</sup> ha definido al urbanismo como “*la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes*”.

Siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>59</sup>, el legislador de 1956 concibió el urbanismo como “*una auténtica función pública y el derecho de propiedad del suelo como un derecho subordinado a esa función*”. Con la LS56, el planeamiento y la equidistribución

---

<sup>55</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 356.

<sup>56</sup> Vid. F.PERA VERDAGUER, “*Expropiaciones urbanísticas*”, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 7.

<sup>57</sup> Vid. A.ALMANZOR NOGUERAS y J.RAFELS PERSIVA, “*Expropiación forzosa y urbanismo (régimen jurídico vigente)*”, Ediciones Acervo, Barcelona, 1959, pág. 91.

<sup>58</sup> F.J. 2º de la STC 240/2006, de 20 de julio, en la que se cita el F.J. 6º de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>59</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo, en Problemas actuales del Régimen Local*”, Inst. García Oviedo, Sevilla, 1957, pág.

de beneficios y cargas en la ejecución, pasaban a ser las piedras angulares del sistema. Para GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>60</sup> dicha Ley,

*“(...) constituye por sí sola el verdadero acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicompresivo, tan lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo”.*

En correspondencia con tan acertada afirmación se puede afirmar que el nacimiento “formal” del sistema de actuación urbanística de expropiación se produce en el artículo 113.1 b) de la LS56, bajo la denominación de sistema de “*expropiación total de los terrenos*”. En relación al sistema de expropiación, es particularmente gráfica la exposición de motivos de la LS56, cuando señala que:

*“Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causaría graves quebrantos, a la propiedad y a la iniciativa privadas”.*

Esa concepción “ideal”, es la que plasmó Jovellanos en 1787 (a la que hacíamos alusión anteriormente), y que como recuerdan varios autores<sup>61</sup>, fue posteriormente recogida en el Reino Unido en la *Land Community Act* de 1975.

En efecto, en la LS56 el sistema de expropiación se conceptuó como uno más de los sistemas de ejecución del planeamiento -junto a los sistemas de “*cooperación, compensación y cesión de terrenos viales*”-, pasando a ser uno más de los sistemas de

---

<sup>60</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y L.PAREJO ALFONSO, “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1981, pág. 94.

<sup>61</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 357, y también R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 31.



actuación, perdiendo el protagonismo<sup>62</sup> que primigeniamente había tenido como mecanismo para la recuperación de plusvalías en la legislación del siglo XIX. Éste estaba definido en la exposición de motivos con el siguiente tenor:

*“Con arreglo a este sistema, la Administración expropia la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono, para urbanizarlos por sí o a través de Empresa concesionaria. Dichos terrenos cumplirán dos objetivos: atender las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización, y procurar una reserva de ellos con vista al futuro. Para determinar la extensión del polígono de expropiación convendrá considerar la superficie que puede adquirirse con los medios financieros previsibles.”*

Contrasta la regulación tan parca que se efectuaba del sistema de expropiación (en los arts. 121 a 123), con la multitud de artículos que se dedicaban a la expropiación al margen de su consideración como sistema de actuación<sup>63</sup>. Por ello, esta norma configuró a la potestad expropiatoria en un doble sentido: en primer término como técnica al servicio de la acción urbanística, con la finalidad de satisfacer las necesidades previstas en la legislación, y también como mecanismo de utilización subsidiaria, para hacer frente a actitudes que obstaculizan la realización de estos fines.

Sin embargo, en el espíritu de la LS56 subyacía una utilización de la expropiación más como mecanismo de cierre del sistema que garantizase el desarrollo y ejecución urbanístico, que como sistema de ejecución del planeamiento en sentido estricto. En palabras de PARADA VÁZQUEZ<sup>64</sup>, la expropiación a partir de la LS56, asume entre otras tareas el *“rol policiaco de garante, a través de la expropiación-sanción, de la obligación de los propietarios de cumplir con sus deberes de urbanizar y edificar”*.

---

<sup>62</sup> Con la LS56 la expropiación, con muy gráficamente señala PARADA VÁZQUEZ se “retranqueó”, de su posición central del derecho urbanístico Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, *“Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”*, Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 468.

<sup>63</sup> A saber, artículos 52 a 56 (planeamiento urbanístico); 67.3b y 70.2 (edificación del suelo); 82.1 y 83 (parcelaciones y reparcelaciones); 85 a 101 (valoraciones de suelo); 113, 118, 125, 126 y 128 (en relación con otros sistemas de actuación); 144 a 151 (medidas de fomento para la edificación) y por último, 171 y 172 (intervención en la edificación y uso del suelo).

<sup>64</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, *“Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”*, Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 468.

Por otro lado, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>65</sup>, la LS56 modificó radicalmente el planteamiento de la LEF y acabó definitivamente con las aspiraciones unificadoras del régimen expropiatorio, al contemplar la expropiación como una pieza más al servicio de un sistema inspirado en unos principios propios, sustancialmente divergentes de los de la LEF, que desde entonces pasaba a ostentar un papel secundario limitado *“a integrar las lagunas de la Ley urbanística”*; situación que, por otro lado, con las matizaciones que se expondrán, es la que sigue existiendo a día de la fecha.

No obstante lo anterior, y aún a pesar de la configuración un tanto limitada, que se dio al sistema de expropiación en la LS56, durante su vigencia, existían nutridas opiniones doctrinales<sup>66</sup> que defendían la aplicación del sistema, basándose, entre otras razones, en que éste constituía una solución *“a las injusticias derivadas del Planeamiento, de la especulación y de las presiones de los particulares”* (GONZÁLEZ BERENGUER-URRUTIA); en que era ventajoso *“teniendo en cuenta el precio de expropiación, el beneficio del propietario y el caso de las urbanizaciones aisladas”* (ROMAY BECCARIA); era *“la única solución para las exigencias del urbanismo moderno”* (CARCELLER FERNÁNDEZ, GUILARTE ZAPATERO o LEWIS MUNFORD); constituía *“una solución al problema que plantean las parcelas de superficie inferior al mínimo edificable”* (LLICET BORRELL); era *“más medida impulsora del desarrollo planimétrico que vehículo punitivo o de sanción”* (CARRO MARTÍNEZ); o incluso porque *“la ejecución del planeamiento a través del sistema de compensación choca con la idiosincrasia de nuestro pueblo, y, por tanto, se impone, no ya el sistema de expropiación, sino la confiscación del suelo”* (GONZÁLEZ PÉREZ).

Es llamativo que buena parte de los argumentos empleados por sus defensores, a mi juicio, podrían sin duda ser empleados en la actualidad en un debate doctrinal acerca de la vigencia y posición del sistema en la actualidad. Sin embargo, lo cierto es que desde la

---

<sup>65</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *“Curso de Derecho Administrativo”*, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 356.

<sup>66</sup> Todas las que se indican, y otras, están recogidas en E.ESPEJO y PÉREZ DE LA CONCHA, *“Ejecución de planes de ordenación urbana y proyectos de urbanización (Ley del suelo y derecho urbanístico en España)”*, Sucesores de Rivadeneyra, S.A., Madrid, 1970, págs. 268 y ss.

aprobación de LS56, desde un punto de vista práctico el protagonismo hegemónico en la ejecución sistemática quedó reservado al sistema de compensación.

### ***c) La legislación de 1976 y de 1992***

La LS76 mantuvo la regulación de la expropiación urbanística en los términos previstos en la legislación precedente, contemplándola como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento y como mecanismo subsidiario de aquellos supuestos en los que los particulares no actuasen cuando el sistema de actuación fuera el de compensación o el de cooperación y, en su caso, como sanción. No obstante, la redacción de la LS76 concreta y clarifica los supuestos de hecho que habilitan la utilización de la expropiación urbanística<sup>67</sup>.

De la LRRU y de la posterior LS92 -sin perjuicio de los importantes matices que se añadirán en el apartado siguiente-, cabe destacar tres cuestiones. En primer término se fija la aplicación general de los criterios de valoración del suelo contenidos en la legislación urbanística estatal, cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime<sup>68</sup>. En segundo lugar se asienta la idea de la habilitación de los planes de urbanismo para su ejecución<sup>69</sup>. Y por último, se

---

<sup>67</sup> Supuestos y artículos de la LS76 que hacen referencia a la expropiación forzosa:

- Con carácter general, para finalidades previstos en los Planes (art. 64 y ss.).
- Como sanción por incumplimiento de obligaciones y cargas (art. 66 y 124.2).
- Para obtención de Patrimonio Municipal de Suelo (art. 90.2).
- Para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano. (art. 134.2).
- Como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento urbanístico (art. 135 y ss.).
- Para la ejecución de Programas de Actuación Urbanística (art. 152).

<sup>68</sup> “Artículo 46 LS92. *Aplicación general de las reglas de valoración.*

1. *Las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley.*

2. *Estos criterios regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime.”*

<sup>69</sup> “Artículo 132 LS92. *Declaración de utilidad pública.*

*La aprobación de Planes de Ordenación Urbana y de delimitaciones de unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.”*

sistematizan los supuestos expropiatorios, previendo una remisión genérica a otros preceptos legales para encontrar nuevas posibilidades expropiatorias<sup>70</sup>.

Sin embargo, en esta materia, el ordenamiento jurídico se vio sacudido por el impacto de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que además de declarar la nulidad de buena parte de los preceptos de la LS92, estableció los parámetros constitucionales bajo los que se debían interpretar varios de los títulos competenciales que inciden sobre la materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio en España, afectando lógicamente al sistema de fuentes que rige el sistema de expropiación.

### **3. Incidencia de la STC 61/1997 en el sistema de expropiación**

Desde la aprobación de la Constitución de 1978, el régimen jurídico aplicable a la “*gestión urbanística*” ha estado íntimamente ligado a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y sobre todo a la interpretación que de los distintos títulos competenciales que intervienen en el proceso urbanístico ha efectuado el Tribunal Constitucional.

Así, por un lado el artículo 148.1.3ª CE contempla la posibilidad de que CCAA asuman competencias en materia de “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”, competencias que a día de la fecha han sido asumidas como “*exclusivas*” en los Estatutos

---

<sup>70</sup> “Artículo 206 LS92. Supuestos expropiatorios.

1. La expropiación se aplicará:

- a) Cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente.
- b) Para la ejecución de los sistemas generales adscritos, o en suelo urbano, así como de las dotaciones locales incluidas en éste y excluidas de unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamientos.
- c) Para la obtención anticipada del suelo destinado a sistemas generales adscritos, o en suelo urbanizable.
- d) Para la constitución o aplicación del patrimonio Municipal del Suelo u otros patrimonios públicos de suelo.
- e) Para la obtención de terreno destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social.
- f) Por incumplimiento de la función social de la propiedad.
- g) En los demás supuestos legalmente previstos.”

En el apartado g) se pueden incluir, por ejemplo, los supuestos contemplados en los artículos 137 (edificios fuera de ordenación), 183 (aprobación de programas de actuación urbanística) y 188 (parcelas con aprovechamiento lucrativo nulo o inferior al patrimonializable), todos ellos de la LS92.

de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas<sup>71</sup>. A priori, la gestión urbanística se encuentra incardinada dentro de dicho título competencial.

Por otro lado, si bien en la CE no se fija una competencia explícita en materia de urbanismo para el Estado, ello no impide que éste también pueda aprobar normas con incidencia directa o indirecta en la materia urbanística, al amparo de otros títulos competenciales que sí se reconocen de manera explícita en el texto constitucional.

En atención a su relación con el contenido de este trabajo, entre esos títulos cabe destacar el que se recoge en el artículo 149.1.18ª, que atribuye al Estado<sup>72</sup> la “*competencia exclusiva (...) en legislación sobre expropiación forzosa*”<sup>73</sup>. Asimismo, dicho apartado también atribuye al Estado la competencia exclusiva para aprobar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas –ésta última, también con amparo en el título recogido en el artículo 149.1.6ª relativo a legislación mercantil<sup>74 y 75</sup>–.

---

<sup>71</sup> También las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla han asumido competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, si bien su ejercicio queda limitado a “las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria” (art. 21.1 1ª y 21.2 de la Ley Orgánica 1/1995, 13 marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y art. 21.1 1ª y 21.2 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla).

<sup>72</sup> El artículo 149.1.18ª de la CE literalmente dispone que “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias (...) 18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*”

<sup>73</sup> La vigente LS08, en su Disposición Final primera, invoca como títulos competenciales del Estado los siguientes:

- Condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, que pueden dictarse en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE.
- Bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149. 1. 13ª de la Constitución.
- Competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

<sup>74</sup> El artículo 149.1.6ª de la CE literalmente dispone que “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias (...) 6ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.*”

El alcance y encaje de los distintos títulos competenciales que el Estado y las Comunidades Autónomas poseen en materia urbanística es una cuestión que ha sido abordada en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, y no siempre en el mismo sentido.

Hasta 1997, el encaje de los distintos títulos competenciales no planteaba problemas, ya que la mayor parte de las Comunidades Autónomas habían hecho un uso limitado de sus competencias legislativas, regulando únicamente aspectos parciales del urbanismo. Durante ese periodo, en ausencia de la legislación autonómica, se imponía la interpretación “*tradicional*” de la cláusula de supletoriedad contenida en el artículo 149.3 de la CE, según la cual

*“El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.*

El Tribunal Constitucional mantenía el criterio fijado en la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la que señalaba que

*“No cabe duda (...) que las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE) pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin poseer un título específico para ello”. (FJ 4)*

Por su parte, la STC 49/1984, de 5 de abril, mantenía que las leyes del Estado son normas

*“sin ámbitos limitados materialmente (...) con lo que esto supone en orden a la validez en caso de excesos competenciales”. (FJ 2)*

Es decir, se consideraba implícita una competencia legislativa universal del Estado, aunque la misión del artículo 149.3 de la CE no fuese atribuir competencias, sino ser una cláusula de cierre en un Estado descentralizado política y administrativamente. Ello no

---

<sup>75</sup> Ambos títulos competenciales son invocados por el Estado en la Disposición Final Séptima del TRLCSP.

implicaba que la normativa estatal estuviese vigente en todo el territorio, ya que en función de los títulos competenciales la legislación autonómica tenía poder para en su caso, llegar a desplazarla.

Los conflictos se movían en esa línea, y el Constitucional cuando declaraba la preferencia de la normativa autonómica, no solía declarar la inconstitucionalidad de la norma estatal sino su inaplicabilidad.

Pero la jurisprudencia constitucional, lentamente fue desplazándose desde el plano de la aplicabilidad al de la validez de la norma. Así la STC 15/1989, de 26 de enero y la STC 103/1989, de 8 de junio, coinciden en señalar que el artículo 149.3 CE, *“en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado”*. Pero aún así, se admite la posibilidad de aprobar normas supletorias sobre la base de la existencia de algún título competencial del Estado (por ejemplo, por ostentar la competencia para adoptar la legislación básica), o bien sobre la base de que una determinada materia no había sido asumida con el mismo grado de homogeneidad por todas la Comunidades Autónomas.

No obstante, en este último supuesto, la STC 147/1991, de 4 de julio, reconoce que en el ámbito de una CCAA con competencias exclusivas, la norma estatal no se declararía nula sino inaplicable, señalando sin embargo, que sí serían nulas

*“las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad”*.

Esta tesis se entendía compatible con la posibilidad de que el Estado dictase normas de carácter meramente supletorio, allí donde ostentase competencias en la materia.

En este estado de la cuestión se aprobó la LS92, norma a la que ya nos hemos referido en el apartado anterior. Fue aprobada en virtud de la delegación legislativa

otorgada por la LRRU, y pretendía unificar y refundir en un solo texto la LRRU y la LS76, amén de otros textos legales vigentes.

La LS92 contenía preceptos de aplicación plena, que descansaban sobre títulos competenciales exclusivos del Estado; otros de aplicación básica que descansaban en títulos competenciales compartidos con las Comunidades Autónomas; y por último, otros artículos -los más, aproximadamente 200 de un total de 310- que eran de aplicación supletoria, “*en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias*”.

Pero tanto la STC 118/1996, de 27 de junio, como posteriormente la STC 61/1997, de 20 de marzo, supusieron la culminación del proceso evolutivo de la jurisprudencia del TC al que se hacía referencia, quebrando la compatibilidad de criterios ha había venido manteniendo.

De este modo, la STC 118/1996, de 27 de junio, afirma que:

*“(…), para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991, que acabamos de transcribir, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad.”*

*(…)*

*“Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.” (FJ 6)*

Por ello, como consecuencia del anterior planteamiento, la STC 61/1997, de 20 de marzo, en su Fundamento Jurídico 12 c), señala que como



*“todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 in fine de la Constitución Española.”*

Este razonamiento implicaba la declaración de inconstitucionalidad de todos los preceptos de la LS92 que no eran calificados como de aplicación plena o básica, es decir aquellos que estaban configurados como de alcance supletorio. El resto de los preceptos que sí se fundamentaban sobre títulos estatales, como los relativos al derecho de propiedad o expropiación, subsistieron, aunque con importantes matices.

La regulación del sistema de expropiación forzosa *stricto sensu*, puede ser considerada con carácter principal una materia esencialmente urbanística, y por tanto, siguiendo el razonamiento contenido en la STC expuesta, a priori podría parecer que su regulación correspondería en exclusiva a los legisladores autonómicos, en virtud del título asumido al amparo del art. 148.1.3ª CE.

Dicha afirmación debe ser matizada, ya que la capacidad normativa del Estado no ha quedado totalmente excluida de esta cuestión. Es necesario traer a colación dos preceptos de la LS92 que estaban directamente relacionados con el objeto de la presente tesis, los artículos 172 y 213, de cuyo análisis se va a desprender que el Estado posee una determinada capacidad legislativa, que deriva de su título competencial en legislación sobre expropiación forzosa (ex. 149.1.18ª CE); todo ello sin perjuicio de que otras normas estatales, fundamentadas en sus diversos títulos competenciales, condicionen la capacidad del legislador autonómico a la hora de regular el sistema de expropiación.

El artículo 172 de la LS92, dedicado a regular las formas de gestión<sup>76</sup> del sistema de expropiación, fue aprobado por el Estado con eficacia supletoria<sup>77</sup>, y enmarcado dentro del

---

<sup>76</sup> “Artículo 172. Formas de gestión.

régimen jurídico específico de dicho sistema<sup>78</sup>. Dicho precepto, de acuerdo con la argumentación del TC en materia de urbanismo expresada anteriormente, fue declarado “*inconstitucional y nulo*”<sup>79</sup> por el TC.

Por su parte, el artículo 213<sup>80</sup> de la LS92 -aprobado por el Estado con carácter básico<sup>81</sup> y enmarcado dentro del régimen expropiatorio<sup>82</sup>-, abordaba con carácter general las modalidades de gestión de las expropiaciones y por tanto también de las expropiaciones urbanísticas. Este artículo superó el filtro del TC, y en la actualidad tiene su reflejo en el vigente artículo 33 de la LS08, cuyo contenido será comentado más adelante.

Dicha circunstancia, hace conveniente analizar con mayor profundidad la delimitación competencial efectuada por el TC, entre los títulos competenciales relativos al urbanismo y a la expropiación forzosa. En concreto, es preciso estudiar, entre otros, el alcance de la definición legal de la *causa expropriandi* –donde necesariamente deberá figurar la expropiación, como sistema de actuación integrada-, y el establecimiento de las garantías expropiatorias.

---

*Cuando se fije la expropiación como sistema de actuación para una unidad de ejecución, podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación de régimen local y resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento.”*

<sup>77</sup> Este precepto se encontraba incluido dentro del ámbito definido por el apartado 3 de la Disposición Final Única LS1992 que literalmente disponía que:

*“3. Los restantes preceptos serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.”*

<sup>78</sup> Ubicado dentro del Título IV. Ejecución del planeamiento; Capítulo II. Actuación mediante unidades de ejecución; Sección 4. Sistema de expropiación.

<sup>79</sup> Apartado 2º del Fallo de la STC 61/1997, de 20 de marzo: “2º. Declarar que son inconstitucionales y nulos el apartado 3º de la Disposición final única y, consiguientemente, los siguientes preceptos aprobados por el Estado con eficacia supletoria (...).”

<sup>80</sup> Dicho precepto disponía: “Artículo 213. Modalidades de gestión de la expropiación.

1. Las Entidades locales podrán promover, para la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones Públicas o particulares, de conformidad con la legislación de régimen local y urbanística.

2. Para el mejor cumplimiento de la finalidad expresada en el número anterior, podrán igualmente encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones Públicas.

3. Lo dispuesto en los números anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades reconocidas expresamente por Ley a determinados entes públicos en materia expropiatoria.”

<sup>81</sup> De conformidad con el apartado 1 de la Disposición Final Única, dicho precepto tenía “*el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.1., 8., 13., 18. y 23. de la Constitución*”.

<sup>82</sup> Ubicado dentro del Título V. Expropiaciones y régimen de venta forzosa; Capítulo I. Disposiciones generales.

En lo que a la *causa expropriandi* respecta, en un primer momento el TC en la Sentencia 37/1987<sup>83</sup>, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, delimitó la competencia reservada en exclusiva al Estado en materia expropiatoria, declarando que

*“(...) no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropriandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar a los fines de interés público a que aquélla deba servir.” (FJ 6º).*

Por tanto, en esta primera etapa el Estado podía definir la *causa expropriandi*, y las CCAA podrían definir otros casos o supuestos en los que procedería aplicar el instituto expropiatorio, en el marco de sus competencias. Sin embargo, en la STC 61/1997, de 20 de marzo, el TC interpretó que la definición de la *causa expropriandi* (FJ 29 a) y 30),

*“(...) es una competencia que sigue a la competencia material, aquí reconducible a la de urbanismo”.*

Este cambio en el criterio del TC, implicaba que la regulación ofrecida de la *causa expropriandi* por la LS92 resultaba inconstitucional por extralimitación competencial, sin que enervase tal conclusión el hecho de que el artículo impugnado, no impidiera a las CCAA la definición de otras causas para expropiar dentro de sus competencias; ya que, indica el Tribunal

---

<sup>83</sup> Criterio que se mantuvo en la STC 186/1993, de 13 de junio. Vid al respecto el trabajo de F.J.DONAIRE VILLA, “*Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa: (a propósito de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio)*”, Anuario de la Facultad de Derecho, Nº 12-13, 1994-1995, págs. 71-90.

*“el problema no radica en que no se deje espacio para la normación autonómica, sino, más precisamente, en que el Estado carece de competencias para dictar con carácter básico o "pleno" una causa de expropiar cuando no tiene competencias sobre la materia o sector, como en el presente caso, para regular la obtención de terrenos dotacionales ni, como hemos declarado, para definir la ocupación directa.” (FJ 30)*

Por tanto, interpretando a *sensu contrario* la línea argumental anterior, cuando el Estado sea titular de la competencia material, sí le será lícito definir legalmente la *causa expropriandi*. Ello llevó al TC, a reconocer al Estado la posibilidad de definir como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social de la propiedad, siempre que dicho incumplimiento responda al ámbito competencial reconocido al legislador estatal

*“(…) al Estado le es lícito definir legalmente como causa expropriandi el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando se trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación le compete al amparo del art. 149.1.1º CE, en tanto que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respeto de las condiciones básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer en virtud del art. 148.1.3º CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía” (FJ 17.f).*

De lo expuesto, pudiera deducirse que, salvo en lo relativo al incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>84</sup>, el Estado no posee capacidad para definir la *causa expropriandi* sobre materia urbanística, dado que no ostenta título competencial en esta materia. Ahora bien, el TC introduce un importante matiz, al señalar que

*“(…) al Estado le es lícito establecer por coherencia con sus competencias exclusivas sobre las garantías expropiatorias las causas de expropiar cuando no ostente la competencia material o sustantiva (...) Pero, en tales hipótesis, la definición estatal de una causa expropriandi sobre una materia sobre la que no tenga competencias (obras públicas; valor artístico, histórico o arqueológico; etc.) no será sino un simple punto de referencia para identificar o establecer, en su caso, las garantías expropiatorias*

---

<sup>84</sup> La causa expropriandi relativa al incumplimiento de la función social de la propiedad está regulada en el artículo 36.1 de la vigente LS08, que señala:

*“1. El incumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”*

*específicas que una determinada clase de expropiación pueda merecer (urbanística; obras públicas; ocupación temporal; etc.), pero la causa de expropiar en sí misma nunca podrá tener carácter indisponible para las Comunidades Autónomas.” (FJ 30)*

Por tanto, de dicho razonamiento parece deducirse que aunque el Estado no puede determinar la *causa expropriandi* en materia urbanística, sí puede definirla como simple punto de referencia para identificar o establecer las garantías expropiatorias. En ese sentido, la posterior STC 164/2001, de 11 de julio, en lo relativo al artículo 33 de la LS98 (precepto que es sustancialmente idéntico al vigente artículo 29.2 LS08), ha mantenido este criterio, negando que éste incurriera en vicio de inconstitucionalidad, en primer lugar porque por sí sólo no establecía la *causa expropriandi*; y además, porque el mismo no impide que las CCAA definan éstas dentro de su marco competencial.

En lo que al establecimiento de las garantías expropiatorias respecta, el TC, en un principio parece deslindar<sup>85</sup> a favor del Estado la potestad de determinación de las mismas (FJ 31) señalando que,

*“No se trata aquí de la fijación de una causa expropriandi, que incumbe a quien ostente la competencia material, sino de un procedimiento expropiatorio. Como se ha insistido, el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, que no se limita a lo básico (art. 149.1.18º CE) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias”.*

No obstante lo anterior, el TC termina haciendo extensivo el razonamiento que empleó para la determinación del establecimiento de la causa expropriandi (FJ 31), al aseverar que

*“Más allá de su competencia para regular la expropiación con carácter general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse. Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas, en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías*

---

<sup>85</sup> DE LA CRUZ MERA, señala que la atribución al Estado de la competencia para el establecimiento de las garantías expropiatorias del procedimiento expropiatorio resulta un deslinde competencial ficticio porque “no parece que pueda sostenerse la afirmación de que la definición y regulación de la causa de expropiar no constituyen también, en algunos aspectos, garantías expropiatorias.” Vid. AA.VV., “Régimen del suelo y valoraciones: comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados”, Madrid, 2000, pág. 295. Nota 3.

*procedimentales generales. En otros términos, a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales".*

Por tanto, el TC entiende que sin perjuicio de la competencia que se deduce del artículo 149.1.18ª CE, el criterio decisivo para la atribución competencial en materia de garantías expropiatorias, será el que se deduzca de los diferentes títulos sectoriales. Ello supone que el Estado en los sectores de actividad de competencia autonómica, únicamente podrá intervenir en materia de garantías expropiatorias con un marcado carácter principal o mínimo.

MENÉNDEZ REXACH<sup>86</sup> afirma que esta doctrina supone una merma de las competencias estatales, en relación con los criterios mantenidos en la STC 37/1987, de 26 de marzo, ya que la competencia estatal queda limitada a la fijación de las garantías procedimentales básicas que habrán de observarse en todos los procedimientos expropiatorios específicos o especiales, cuya regulación corresponde al titular de la competencia, quedando reducido el contenido de la competencia estatal del artículo 149.1.18ª CE a la garantía patrimonial, es decir a la regulación de los criterios para la determinación del justiprecio, siendo todos los demás aspectos instrumentales, y sólo correspondiendo al Estado en virtud de otros títulos competenciales que pudiera ostentar.

No obstante, y a pesar del criterio expuesto, sorprendentemente el TC considera que el Estado puede regular garantías tales como el derecho de reversión; bajo la línea argumental de que la competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa no se refiere únicamente a las garantías referidas en el artículo 33.3 de la CE (entre las que no se encuentra al derecho de reversión), sino a la institución expropiatoria en su totalidad, y por tanto también a una de

---

<sup>86</sup> Vid A.MENÉNDEZ REXACH, "Las expropiaciones urbanísticas", Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, Madrid, núm. extraordinario URBANISMO, julio 1999, págs. 289 y ss., pág. 290.

sus garantías como es el derecho de reversión, por lo que ésta puede considerarse una materia competencia estatal al amparo del artículo 149.1.18ª CE.<sup>87</sup>

Eso sí, puntualiza el TC que en esta cuestión puede darse una posible concurrencia de la regulación estatal, con la que derive de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

La doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, ha sido confirmada por la STC 164/2001, de 11 de julio, relativa a la LS98, verificando la constitucionalidad del artículo 40 de dicha norma. En esta última, el TC vuelve a reiterar que la competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa no se refiere únicamente a las garantías contenidas en el artículo 33.3 de la CE sino a la institución en su totalidad, descartando las alegaciones formuladas contra la competencia estatal, con los mismos fundamentos que ya expresó en la STC 61/1997, de 20 de marzo, al afirmar

*“Ciertamente, como afirman los Diputados recurrentes, que el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal (STC 67/1988, de 18 de abril [RTC 1988/67], F. 6). Pero de esta premisa no se sigue la incompetencia del Estado para regular la reversión expropiatoria. La competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) no se refiere únicamente a las garantías referidas en el art. 33.3 CE, sino a la institución expropiatoria en su totalidad. Y por tanto también a una de sus posibles garantías legales: el derecho de reversión. La consideración del derecho de reversión como una posible garantía en la expropiación nos lleva a afirmar, con apoyo en nuestra STC 61/1997, FF. 30 y 31, que estamos ante una materia de competencia estatal «ex» art. 149.1.18 CE. Cuestión distinta de la anterior es la de la forma en que el Estado puede regular el derecho de reversión, así como la posible concurrencia de esa regulación con las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, como es el caso del urbanismo.*

*De dos formas elementales se expresa la competencia exclusiva del Estado –«ex» art. 149.1.18 CE – para regular el derecho de reversión. El Estado es competente, en primer lugar, para establecer mediante criterios generales cuándo, y con el*

---

<sup>87</sup> Algunos autores, como por ejemplo PAREJO ALFONSO, califican de “paradójica” la decisión del TC en materia de reversión, dado que el reconocimiento de este derecho debería corresponder al legislador autonómico, por tratarse de un derecho de configuración legal, que no forma parte de la garantía expropiatoria constitucional. Vid. L.PAREJO ALFONSO (Dir.), “Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid”, Instituto Pascual Madoz-Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2002, pág. 603 y ss.

*cumplimiento de qué requisitos, puede o debe nacer el derecho de reversión. Así, el Estado puede establecer, como regla general, que la extinción del fin expropiatorio hace nacer el derecho de reversión. También puede fijar el Estado los supuestos generales en los que se excluye el derecho de reversión (así, por mantenimiento del fin expropiatorio durante un determinado plazo; o por mutación en el fin expropiatorio). Se trata aquí de la regulación de la garantía reversional mediante criterios generales, esto es, sin prestar atención a los concretos ámbitos de actuación pública sectorial (el urbanismo, entre otros). Ningún límite tiene el Estado, en esta primera expresión de su competencia sobre la reversión expropiatoria, en razón del grado de detalle que puede alcanzar su regulación; pues lo relevante aquí es la regulación de la reversión como garantía común de todos los propietarios, con plena abstracción del ámbito material en que tenga lugar cada concreta expropiación. Además de esta regulación general, y conforme al criterio sobre garantías expropiatorias que expresa la STC 61/1997, F. 31, el Estado también puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas – como el urbanismo – siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional.”(STC 164/2001, FJ 39).*

Dejando al margen lo señalado acerca de la reversión, y a modo de crítica general a la exégesis realizada por TC sobre las garantías que rodean a la institución de la expropiación forzosa (con la consiguiente negación al Estado de competencia para regular procedimientos expropiatorios especiales en materia de urbanismo), es oportuno traer a colación la opinión de FERNÁNDEZ TORRES<sup>88</sup>, cuando indica la peligrosa consecuencia que se puede derivar de ese planteamiento en el sentido de que no todos los ciudadanos disfruten de iguales garantías en el territorio español, añadiendo que

*“(…) no es lícito deducir que, cuando el legislador estatal alude a la expropiación forzosa y a las garantías ínsitas al procedimiento expropiatorio en un sector de actividad que es de competencia autonómica, sólo puede hacerlo a título de mínimos, “con un marcado carácter principal o mínimo”. Más bien a la inversa, en puridad cuando un legislador autonómico está impelido a introducir peculiaridades en la ordenación del procedimiento expropiatorio en un ámbito que recae dentro de su competencia material, debe salvaguardar tanto como sea posible la regulación general del mismo, así como, por supuesto, las garantías igualmente generales que se hallan asociadas al mismo.”*

---

<sup>88</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 41.



Para concluir con este análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cabe señalar que en materia de publicidad registral no es aplicable la doctrina anterior, ya que la determinación de los actos inscribibles compete al Estado en virtud del título contenido en el artículo 149.1.8ª CE.

La doctrina del TC, para GARCÍA RUBIO<sup>89</sup>, “*supuso necesariamente la eliminación de la legislación estatal del sistema de expropiación en su regulación y modulación*”. Ahora bien, esta afirmación debe ser puntualizada. Como se ha apuntado, a pesar de que la regulación del sistema de expropiación puede ser considerada *prima facie*, con carácter principal, una materia incluida dentro del título competencial que se deriva del artículo 148.1.3ª CE; el hecho de que ésta esté también íntimamente vinculada al régimen jurídico expropiatorio, hace que el Estado, dentro de los límites que ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pueda aprobar legislación que afecte directa o indirectamente a la gestión de dicho sistema.

Es más, en la regulación del sistema de expropiación van a converger, no sólo normas derivadas de estos dos títulos competenciales; sino también (entre otras), normas sobre contratación de las Administraciones Públicas, y normas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas –especialmente, de Régimen Local-, materias en las que el Estado ostenta la competencia para aprobar la legislación básica (ex art. 149.1.18ª CE), y las Comunidades Autónomas para proceder a su desarrollo.

En suma, la particular idiosincrasia de este sistema hace que en él confluyan, con mayor intensidad que en ningún otro sistema de actuación, legislación urbanística autonómica y legislación estatal proveniente de varios títulos competenciales. Por todo ello, se puede afirmar que la regulación del sistema de expropiación tiene desde la perspectiva del Derecho Administrativo un carácter transversal, y por ello, la normativa estatal continúa siendo determinante sobre determinados aspectos del sistema de expropiación.

---

<sup>89</sup> Vid. F.GARCÍA RUBIO, “*La gestión urbanística en el Estado Autonómico*”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Pamplona, 2011, pág. 276.

Por último, me gustaría hacer siquiera una breve alusión a la STC 137/2011, de 14 de septiembre, en la que el propio TC califica como "*desafortunada en muchos puntos*"<sup>90</sup>, la doctrina de las SSTC 61/1997 y 164/2001, y en la que reinterpreta el alcance del artículo 149.3 de la CE<sup>91</sup>.

#### 4. Posición del legislador estatal tras la STC 61/1997

El Fallo de la STC 61/1997 declaró que inconstitucionales y nulos, en todo o en parte, más de setenta preceptos calificados por el legislador estatal como de "*carácter básico*" o de "*aplicación plena*". La misma suerte corrieron los preceptos aprobados por el Estado con eficacia supletoria, así como un inciso del apartado primero de la disposición derogatoria única (lo que implicaba revivir, con eficacia supletoria, la LS76). La situación de inseguridad jurídica que provocó dicho fallo en todo el ámbito urbanístico, obligaba, tanto al Estado como a las CCAA, a adoptar disposiciones reguladoras en la materia.

---

<sup>90</sup> El problema aludido afecta a todo el ordenamiento jurídico español. Además de en el Voto particular de la Sentencia, formulado por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, han sido numerosos los juristas de reconocido prestigio que se han pronunciado en contra del criterio interpretativo sostenido por el TC acerca del alcance de la cláusula de supletoriedad derivada del artículo 149.1.3 de la CE (Vid. el trabajo de J.TAJADURA TEJADA, "*Un problema no resuelto: la cláusula de supletoriedad del derecho estatal*", en Anuario jurídico de La Rioja, N° 6-7, Logroño, 2000-2001, págs. 205-236).

<sup>91</sup> El TC, entre otras cuestiones, coincidiendo con el Voto formulado por el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga a la STC 61/1997, de 20 de marzo, reconoce que la supletoriedad del Derecho estatal es: "una «función referida al conjunto del ordenamiento jurídico» (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), no a una concreta norma jurídica estatal, es decir, se refiere a la relación entre ordenamientos jurídicos, el estatal y el autonómico, y se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de tipo alguno, por ser la consecuencia derivada del ejercicio por parte del Estado de sus potestades para la inserción de sus preceptos en el seno de un ordenamiento que despliega respecto de cada ordenamiento autonómico (infraordinado al estatal) esa función de suplencia a la que se refiere el art. 149.3 CE, cuando existen lagunas en esos ordenamientos. Por lo demás, *consideramos que el Estado debe tener la potestad de dictar normas de carácter supletorio del Derecho autonómico cuando sea necesario para asegurar la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos; o cuando sea necesario para reaccionar frente a la inactividad autonómica, en el supuesto de que se trate de una materia compartida, porque de otro modo se estaría reconociendo a las Comunidades Autónomas un poder para neutralizar la competencia estatal por la vía de no ejercer la competencia para el desarrollo y ejecución de la ordenación básica establecida por el Estado; y, finalmente, cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de nuestros compromisos con la Unión Europea, ante eventuales supuestos de pasividad normativa de las Comunidades Autónomas en cuanto a la ejecución o aplicación en su territorio del Derecho comunitario europeo*(STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3)." (FJ 6).

Tras el Fallo, las CCAA se apresuraron a elaborar sus propias leyes urbanísticas<sup>92</sup>, y el Estado por su parte en junio de 1997, presentó a las Cortes Generales, con carácter de urgencia, un proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que a la postre se convertiría en la LS98.

***a) Posición en la Ley 6/1998, de 13 de abril***

Como es lógico, la STC 61/1997, de 20 de marzo, tuvo una notable incidencia tanto en la LS98<sup>93</sup> como en las restantes normas urbanísticas que el Estado<sup>94</sup> ha elaborado con posterioridad. Naturalmente, después ésta no se volverá a regular en la legislación estatal el sistema de expropiación, lo que no implica que, como se expondrá, haya preceptos que incidan directa o indirectamente en la regulación del sistema.

La propia Exposición de Motivos de la LS98 es muy gráfica acerca de la situación que provocó la citada STC 61/1997, y del nuevo rol que el Estado que va a desempeñar en esta materia, señalando que

*“El legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo*

---

<sup>92</sup> La Ley de Cantabria 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de régimen de Suelo y Ordenación Urbana, es representativa de la situación de “urgencia jurídica” que provocó la STC 61/1997, de 20 de marzo. Esta breve ley, de tan solo dos artículos, establecía en su artículo 1 que: “En el ámbito territorial de Cantabria y hasta la aprobación de una Ley de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma regirá íntegramente como propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997”, lo que permitía en la práctica a los operadores jurídicos, seguir aplicando el mismo ordenamiento jurídico que estaba vigente antes del fallo.

<sup>93</sup> Como primera consecuencia, la STC hizo que el Estado se replantease el anteproyecto de Ley del Suelo elaborado en marzo de 1997 (mes en el que recayó el fallo del Tribunal Constitucional). En materia de expropiaciones, las diferencias entre éste y el Proyecto de Ley que al final se remitió al Congreso de los Diputados eran de escasa entidad (concretamente, afectaban al artículo 39, en relación a las unidades de ejecución, y al 36.2, en relación con la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad).

<sup>94</sup> En ese sentido Vid. L.MARTÍN REBOLLO, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo”, en L.MARTÍN REBOLLO y R.O.BUSTILO BOLADO (Dir.), “Fundamentos de Derecho Urbanístico”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, Capítulo 06, págs. 131-153.

*como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común.”(Apartado primero).*

La LS98 fue derogada por la LS07, pero a nuestro juicio resulta relevante su estudio porque, de una parte supuso un punto de inflexión en la normativa estatal, ya que como consecuencia de la STC 61/1997, en ella se materializó por primera vez el nuevo rol del Estado, y de otra, porque sentó las bases sobre las que el legislador estatal ha intervenido, con apenas variaciones hasta nuestros días, en materia de expropiaciones urbanísticas.

En ese sentido, la norma tiene dos títulos con una incidencia directa sobre el régimen regulador de las expropiaciones urbanísticas: el Título III, “Valoraciones” (art. 23 a 32) y el Título IV “Expropiaciones” (art. 33 a 40). No obstante, la LS98 no constituyó una manifestación integral de las competencias que correspondían al Estado en la materia, ya que éste dejó expresamente en vigor, total o parcialmente, 46 artículos de la LS92 que habían pasado el filtro de constitucionalidad de la STC 61/1997, lo que obligaba a tenerlos también en consideración<sup>95</sup>.

A grandes rasgos, del Título III de la LS98, cabe destacar que el Estado adopta un cambio en relación a los criterios de valoración que se venían aplicando, determinando la utilización “valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo”, y eliminado así la dualidad de valores precedente (valor inicial y valor urbanístico). La reforma operada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, matizó este planteamiento<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Entre otros, los artículos 204 (Indemnización por ocupación temporal); 210 (Bienes de dominio público y expropiación); 211.3 (Inscripción de los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres); 213 (Modalidades de gestión de la expropiación); 214 (Beneficiario de la expropiación); 222 (Pago del justiprecio) y 224 (Adquisición libre de cargas).

<sup>96</sup> La Ley 10/2003, de 20 de mayo, entre otros, modifica los artículos 27 y 28 de la LS98 (ambos del Título III “Valoraciones”), señalando en su exposición de motivos que éstas tienen por finalidad “(...) aclarar los métodos aplicables en las valoraciones de los suelos urbanos y urbanizables, evitando interpretaciones contrarias a los criterios generales de la ley, se modifican los artículos correspondientes, explicitando la aplicación en cada caso de uno u otro método, descartando de forma expresa los elementos especulativos y expectativas cuya presencia futura no esté asegurada y ratificando la deducción de la totalidad de los gastos de transformación del suelo que contempla la propia ley.”

Por su parte, el apartado 4 de la Exposición de Motivos resulta muy descriptivo del contenido del Título IV, señalando que éste:

*“(…) se ha limitado a incluir los preceptos imprescindibles para enmarcar el ejercicio en este sector, por las distintas Administraciones públicas, de la potestad expropiatoria, a la que serán aplicables sin más las normas generales vigentes que regulan ésta. Remite, asimismo, para la determinación del justiprecio, a los criterios generales establecidos en el Título III (…)”.*

En términos generales, la LS98 mantiene la regulación sobre expropiación urbanística contenida en los preceptos de la LS92 que no fueron declarados inconstitucionales. De su análisis, en lo que a legitimación de las expropiaciones urbanísticas respecta, cabe señalar que el artículo 33 no contiene ningún fin expropiatorio, no fija causas expropiatorias, pero sí determina dos actos o decisiones administrativas donde se pueden fijar fines expropiatorios, cuales son la aprobación de los Planes de ordenación urbana y de delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación. Ambos comportaran la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios.

De este precepto es de destacar el término “*ámbitos de gestión*”, más genérico que las denominaciones empleadas en la LS92 de “*áreas de reparto o unidades de ejecución*”, todo ello claramente orientado a respetar escrupulosamente el criterio competencial fijado por el TC, respeto que fue proclamado en la STC 164/2001, de 11 de julio, que determinó su encaje constitucional.

El artículo 34, rotulado “*funciones de la expropiación*”, en realidad hace una remisión íntegra a la legislación urbanística, haciendo mención expresa a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, pero sin entrar a su desarrollo. Corresponderá por tanto a la respectiva CCAA, determinar en qué consistirá y con qué grado debe incumplirse la función social de la propiedad, amén de la concreción del resto de supuestos expropiatorios.

El artículo 35 actúa como cláusula de cierre del sistema, previendo la aplicación supletoria de la LEF, con lo que se mantiene el criterio fijado en el artículo 215 de la LS92, salvado por la STC 61/1997.

El artículo 37 abre la posibilidad a que se pueda satisfacer el justiprecio por acuerdo con el expropiado, mediante adjudicación de terrenos de valor equivalente, posibilidad que el TC ha considerado incluida dentro del marco competencial del Estado.<sup>97</sup> No corrió la misma suerte el artículo 38, dedicado al procedimiento de tasación conjunta, ya que fue declarado inconstitucional. Su contenido será abordado más adelante.

Para concluir el análisis de esta norma, resta señalar que el artículo 40 de la LS98 regula íntegramente los supuestos de reversión, cuestión que ha superado el filtro de constitucionalidad del TC, que se ha mantenido en una línea consolidada.

#### ***b) Posición en la Ley 8/2007 (y en el Real Decreto-Ley 2/2008)***

La LS07, tras la LS90 –que posteriormente se convertiría en la LS92– y la LS98, es la tercera Ley del Suelo estatal en un periodo de 20 años. En primer lugar, tal y como reconoce la propia Exposición de Motivos, debe destacarse que ésta no es una ley urbanística,

*“sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados (...) concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias”.*

La Ley posee 36 artículos estructurados en seis Títulos (cinco, más el preliminar). Especial relevancia en la materia objeto del presente estudio poseen los Títulos III,

---

<sup>97</sup> STC 164/2001, de 11 de julio “la regulación del art. 37 LRSV encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE, sin que simultáneamente se estén vaciando las competencias urbanísticas autonómicas, como argumentan los Diputados recurrentes. Es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 LRSV por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie). Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero.” (FJ 37).

dedicado a las valoraciones del suelo (art. 20 a 27) y IV (art. 28 a 30) dedicado a la expropiación forzosa en materia de urbanismo y a los supuestos de responsabilidad patrimonial.

En materia de valoraciones, los preceptos contenidos en el Título III suponen un cambio radical respecto a la situación precedente. Así, los criterios de valoración del suelo y sus instalaciones a efectos de expropiación, responsabilidad patrimonial de la Administración, reparto de beneficios y cargas, cesiones y ventas forzosas, pasan de ser valores de mercado a ser valores legales, fijados por una norma.

La Ley determina valores prefijados en función de la situación actual del terreno, y no por el destino final que pudiera corresponderle conforme el planeamiento urbanístico. Como señala la Exposición de Motivos de la LS07, hay que partir de las dos situaciones básicas en que se pueden encontrar los terrenos, rústico o urbano, estableciendo para el suelo rústico un criterio objetivo de la capitalización de rentas anual real o potencial de la explotación, que desplaza a las posibles expectativas urbanísticas, mientras que para el suelo urbano el criterio de valoración es el de sustitución del inmueble por otro similar.

En esta línea, la disposición adicional quinta de la LS07, modificó el artículo 43 de la LEF, al objeto de desplazar el criterio residual, estimativo o al alza, que preveía dicha norma, relegándolo a las expropiaciones de bienes muebles, cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por Leyes especiales.

Este cambio tiene una importancia capital para la aplicación práctica del sistema de expropiación, ya que supone el abaratamiento de los justiprecios que debe abonar la Administración actuante para expropiar suelo urbanizable, minorando notablemente el impacto que su empleo tenía sobre las arcas públicas.

Como afirma PARADA VÁZQUEZ<sup>98</sup>, la sobrevaloración que provocaba el sistema de valoraciones previo a la LS07, “*explica que la Administración haya olvidado en el desván de los recuerdos el sistema de expropiación desde la LS56*”, porque económicamente no era viable.

En lo que al Título IV respecta, la Exposición de Motivos de la Ley señala que

*“en materia de expropiación forzosa, se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, traídas aquí por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas y el fraccionamiento de las disposiciones que las recogen”.*

Dicho Título, consta únicamente de 3 artículos (del 28 al 30). En materia expropiatoria se regula el régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística (en cuestiones tales como la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, la fijación del justiprecio y actas de ocupación), así como los supuestos de reversión y retasación. Adicionalmente, en el artículo 30, se regulan los supuestos que darán derecho de indemnización.

El artículo 28<sup>99</sup>, introduce leves modificaciones sobre la regulación contenida en la LS98. Dichas modificaciones obedecen, como señala DÍAZ LEMA<sup>100</sup> sobre todo a razones de tipo competencial, por estimar necesario o conveniente eludir lo que establecía al respecto la LS98.

En ese sentido, el apartado segundo de dicho artículo, establece al regular la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación que:

*“2. La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad*

---

<sup>98</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”, Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 392.

<sup>99</sup> Como precedentes de este precepto se pueden citar los arts. 206 LS92 y 34 y 35 LS98; 132 LS92 y 33 LS98; 218 y ss. LS92 y 36 y 37 LS98 y, por último, 223 LS92 y 39 LS98.

<sup>100</sup> Vid. J.M.DÍAZ LEMA, “Nuevo derecho del suelo, comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo”, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 261.



pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación.”

Por su parte, en la regulación de la fijación del justiprecio, el apartado 3 señala que:

“3. El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta Ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie.”

En general, los cambios introducidos en este artículo responden, a la anulación del artículo 38 de la LS98 por la STC 164/2001, de 11 de julio (sobre el procedimiento de tasación conjunta), por lo que ahora únicamente se efectúa una estricta referencia a éste, dejando su concreción a la respectiva CCAA.

Asimismo, se observa que el legislador emplea términos más genéricos que los empleados por la LS98, por ejemplo en relación a los mecanismos que legitiman las expropiaciones urbanísticas. En ese sentido, para MARTÍN REBOLLO<sup>101</sup>, la LS07 se esfuerza en utilizar lo menos posible conceptos y nomenclaturas propias del Derecho Urbanístico, pero no está muy claro, a juicio de dicho autor, que el resultado sea mejor que si hubiera empleado un lenguaje estandarizado, circunstancia que no necesariamente tendría que resultar incompatible con la distribución competencial, a la vista de lo que al respecto dijo la citada STC 164/2001 al enjuiciar la LS98.

El artículo 29<sup>102</sup>, regula los supuestos de reversión de los bienes expropiados por alteración del uso que motivó la expropiación -en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística-; introduciendo en su apartado 2, letra b) un supuesto de retasación de los bienes expropiados -para el supuesto en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización-, que hasta la fecha no contaba

---

<sup>101</sup> Vid. L.MARTÍN REBOLLO, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo”, en L.MARTÍN REBOLLO y R.O.BUSTILO BOLADO (Dir.), “Fundamentos de Derecho Urbanístico”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, Capítulo 06, págs. 131-153, pág. 139.

<sup>102</sup> Pueden considerarse precedentes de este artículo los artículos 225 y 226 de la LS92, el artículo 40 de la LS98 y, por último, el artículo 54 de la LEF.

con antecedentes legislativos urbanísticos o expropiatorios<sup>103</sup>. Asimismo, el apartado 3 de dicho artículo, determina la improcedencia de la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo o subsuelo, permitiendo así al planeamiento, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, destinar superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público.

Por su parte, el artículo 30<sup>104</sup> se ocupa con base en la competencia estatal sobre responsabilidad administrativa, de regular los supuestos indemnizatorios en materia de suelo. Dicha regulación constituye una especialidad<sup>105</sup> con respecto a la normativa general contenida en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP – PAC, manteniéndose en todo lo demás (plazo, procedimiento, etc.) el régimen general de responsabilidad administrativa. La LS07 mantiene en términos generales la regulación precedente, contemplando los supuestos de indemnización por cambio en la ordenación territorial o urbanística (planeamiento), las vinculaciones y limitaciones singulares, la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes (licencias), así como su anulación, demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente.

No obstante, la ley introduce como novedad el supuesto indemnizatorio derivado “*de la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización*” (letra a), consecuencia de la modificación del acto o negocio de adjudicación de dicha actividad. Como destaca DÍAZ LEMA<sup>106</sup>, esta innovación se debe a la creación de la figura del promotor-urbanizador, en el artículo 6 a) de la LS07, siendo destacable que este supuesto, se sitúe “*a la par del tradicional de la alteración del planeamiento urbanístico*”.

La disposición final segunda de la LS07, delegó en el Gobierno la potestad de dictar un real decreto-legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban

---

<sup>103</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*”, Editorial La Ley, Madrid, 2009.

<sup>104</sup> Pueden considerarse antecedentes de este artículo los artículos 237 a 240 de la LS92 y 41, 42, 43 y 44.2 de la LS98.

<sup>105</sup> Vid. B.F.MACERA y M<sup>a</sup>.Y.FERNÁNDEZ GARCÍA, “*La responsabilidad de la Administración en el Derecho urbanístico*”, Madrid, Marcial Pons, 2005, pág. 60 y ss.

<sup>106</sup> Vid. J.M.DÍAZ LEMA, “*Nuevo derecho del suelo, comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*”, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 284.

vigentes de la LS92. El plazo para la realización de dicho texto era de un año, a contar desde la entrada en vigor de aquélla. De acuerdo con su exposición de motivos (apartado I), el objetivo de la vigente LS08 es:

*“(...) de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de Suelo de 2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas”*

La vigente ley del suelo estatal, está estructurada en siete títulos (seis más el preliminar), quedando reguladas aquellas cuestiones que más afectan al sistema de expropiación en los Títulos III (Valoraciones) y IV (expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial). En ese sentido, la nueva y vigente LS08 no modifica en el fondo el contenido de la LS07 –que ha sido sucintamente enunciado en el apartado anterior, en lo que al presente trabajo interesa-, sino que, en su caso, lo regulariza y armoniza.

## **5. El sistema de fuentes hoy: art. 29.1 de la LS08**

Llegados a este punto, conviene hacer una reflexión acerca del trascendente papel que juega en el ordenamiento jurídico vigente el artículo 29.1 de la LS08. Dicho artículo establece que:

*“La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa.”*

Este breve artículo, que reproduce literalmente el contenido del artículo 28.1 de la LS07, cumple dos funciones claves, de una parte contiene el concepto de expropiación urbanística, y de otro, establece el sistema de fuentes aplicable al ejercicio de la potestad expropiatoria, cuestiones a las que nos vamos a referir a continuación.

**a) Breve referencia al concepto de expropiación urbanística**

Una de las funciones del artículo 29.1 de la LS08 es determinar qué se debe entender por expropiación urbanística, concepto que en palabras de DE LA CRUZ MERA<sup>107</sup> “durante mucho tiempo, no existió en la legislación española, *stricto sensu* y cuya ausencia tuvo importantes repercusiones jurídicas”.

Hasta la aprobación de la LRRU, las expropiaciones urbanísticas y las expropiaciones de carácter general se diferenciaban en los criterios de valoración de los terrenos expropiados<sup>108</sup>, así como en cuestiones procedimentales, sin que existiera un criterio legal claro para diferenciar unas y otras. La LRRU acabó con la distinción en materia de valoración, si bien la otra subsiste hasta nuestros días.

La inexistencia de una definición legal hizo que la jurisprudencia, poniendo el acento en la legitimación expropiatoria que ofrecen los instrumentos de ordenación y gestión, y más adelante, en la genérica que las vinculaba a los planes, entendiese como expropiación urbanística a:

*"(...) las que se efectúan para ejecutar planes de Ordenación Urbana en los que se expropián bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora sin que lo sea cuando lo afectado es un terreno sobre el que ha de situarse un edificio destinado a un servicio público (en este caso la dotación al municipio de un complejo polideportivo) dado que el motivo que determina la expropiación no es la ejecución de un plan de urbanismo antecedente, sino el dotar de un servicio a la población y ello aunque el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes planes generales o parciales, pues esta circunstancia no califica por sí misma como urbanística a la expropiación llevada a cabo pues se*

---

<sup>107</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 792.

<sup>108</sup> En ese sentido, vid. A.DÍEZ QUESADA, “La expropiación urbanística: Concepto y sistema de fuentes”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 1, quincena del 15 al 29 enero 2011, Editorial La Ley, Madrid, 2011, págs. 54-72.

*actúa en cumplimiento de la coordinación de dos actividades administrativas, la provincial y la local "* (STS de 12 de febrero de 1990<sup>109</sup>, FJ 1º).

Para la doctrina<sup>110</sup>, en este primer estadio, serían expropiaciones urbanísticas, exclusivamente, las expropiaciones de carácter sistemático. No obstante, la jurisprudencia fue ampliando progresivamente este concepto y, a partir de la STS de 29 de enero de 1994<sup>111</sup>, redujo sus requerimientos a un único requisito, que la expropiación defendiera objetivos netamente urbanísticos<sup>112</sup>.

A nivel legislativo, el artículo 34 de la LS98 fue el primero que señaló nítidamente que se estaba ante una expropiación *“por razón de urbanismo”*, cuando ésta debiera aplicarse para cumplir alguna de *“las finalidades previstas en la legislación urbanística”*.

Actualmente, el artículo 29.1 de la LS08 establece que para que una expropiación sea calificada como *“expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística”*, deberá ser aplicada *“para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha*

---

<sup>109</sup> Id Cendoj: 28079130011990101346/Nº de Recurso: no indicado. También en ese sentido, las SSTS de 5 de marzo de 1990 (Id Cendoj: 28079130011990101109/Nº de Recurso: no indicado), y la ilustrativa de 18 de febrero de 1992 (Id Cendoj: 28079130011992102257/Nº de Recurso: no indicado).

<sup>110</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, *“La legislación autonómica en materia de expropiaciones urbanísticas”*, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario *“Urbanismo”*, Madrid, julio 1999, pág. 302.

<sup>111</sup> Id Cendoj: 28079130011994110096/Nº de Recurso: 892/1991. En ese sentido, es muy gráfica la STS de 26 de julio de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100295/Nº de Recurso: 306/1993) donde señala que:

*“La tesis del Abogado del Estado y de la representación procesal de la entidad apelante acerca del carácter no urbanístico de la expropiación, cuyo justiprecio se dirime en este pleito, a pesar de estar prevista la apertura de los viales para los que se lleva a cabo aquélla en el planeamiento urbanístico, no es correcta, porque, como ha declarado esta Sala del Tribunal, entre otras, en sus sentencias de fechas 29 de enero de 1994, 9 de mayo de 1994, 25 de junio de 1994 y 7 de junio de 1997 (recurso de apelación 6301/92, fundamento jurídico primero), la expropiación tiene naturaleza urbanística cuando la actuación para la que tiene lugar está contemplada en el planeamiento, cualquiera que fuese la Administración actuante, y, en consecuencia, la expropiación que nos ocupa es de tal naturaleza, como acertadamente declaró la Sala de primera instancia (...)”* (FJ 3º). Vid. también la STS de 14 de enero de 1998 (Id Cendoj: 28079130061998100311/Nº de Recurso: 6017/1993).

<sup>112</sup> Para FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, citando a SOSA WAGNER, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que ha ido aproximando, en mayor medida, el carácter urbanístico de la expropiación en detrimento de la expropiación no urbanística, *“ello encuentra su explicación en el cada vez mayor reforzamiento, generalización y aplicación de los instrumentos de planeamiento concebidos como mecanismos de integración de la totalidad de los usos y destinos del territorio”*. Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, *“La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza”*, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, pág. 8 (nota al pie 20).

ordenación”<sup>113</sup>. De dicho precepto se puede colegir, que el requisito exigido a la expropiación para obtener la calificación de “urbanística”, es que su finalidad tienda a la consecución de objetivos marcados por los Planes, al entender que al margen de la ejecución de éstos, dichas expropiaciones defienden “objetivos netamente urbanísticos”. De ello se desprende, indubitadamente, que las expropiaciones inherentes al sistema de expropiación, deben ser calificadas como expropiaciones urbanísticas<sup>114</sup>.

Aunque en la actualidad, por los motivos ya expresados, la distinción entre las expropiaciones urbanísticas y las restantes expropiaciones ha perdido buena parte de su importancia, la doctrina<sup>115</sup> sostiene que ésta aún es trascendente a otros efectos de su régimen jurídico<sup>116</sup>.

#### ***b) Determinación del sistema de fuentes***

El hoy derogado artículo 35 de la LS98, rotulado “*ejercicio de la potestad expropiatoria*”, establecía nítidamente el sistema de fuentes aplicable en esta cuestión, señalando a tal efecto que:

---

<sup>113</sup> Para DE LA CRUZ MERA la terminología que emplea la LS08 es mucho más correcta que la de la LS98 “por cuanto ambas clases de legislación (aunque se encuentren refundidas en un único texto legislativo, como sucede en algunos casos) -esto es lo que ocurre con las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra y La Rioja-, contienen finalidades que pueden y deben ser cubiertas mediante la previsión de la utilización del instituto expropiatorio. De hecho, es una norma común que la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio (Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales, etc.) comporte la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos que resulten necesarios, para la ejecución de sus determinaciones, a efectos de su expropiación forzosa, ocupación temporal o modificación de servidumbres, tal y como ocurre en el ámbito del urbanismo” Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 788.

<sup>114</sup> A esa misma conclusión llega GALLEGO CÓRCOLES, teniendo en cuenta a CARRETERO PÉREZ y a FERNÁNDEZ TORRES. Vid. I.GALLEGO CÓRCOLES, “Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión”, Editorial Bomarzo, Albacete, 2005, pág. 12.

<sup>115</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 30, y también Vid. F.PERA VERDAGUER, “Expropiaciones urbanísticas”, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 23.

<sup>116</sup> Avala este posicionamiento, la redacción de la disposición adicional undécima de la LS08, en lo que al derecho de realojo se refiere, al contemplar únicamente “las expropiaciones a que se refiere el apartado segundo del artículo 29” de dicha norma, es decir a las expropiaciones urbanísticas.

*«El ejercicio de la potestad expropiatoria se ajustará a lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación urbanística. En todo lo no previsto en ellas, será de aplicación la legislación general de expropiación forzosa».*

En el ordenamiento jurídico actual, no existe ningún precepto que regule de modo expreso el ejercicio de la potestad expropiatoria. No obstante lo anterior, el vigente artículo 29.1 de la LS08, establece que con carácter general, la expropiación urbanística podrá aplicarse *“de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa”*.

Lo cierto es que una interpretación literal del artículo 35 de la LS98, indica claramente que la LEF ocupa una posición supletoria en el sistema de fuentes que regula el ejercicio de la potestad expropiatoria, siendo de aplicación únicamente para todas aquellas cuestiones no previstas en la ley del suelo estatal y en la legislación urbanística autonómica.

Ahora bien, de una interpretación literal del artículo 29.1 de la LS08 se puede llegar a colegir que, entre otras cuestiones, en el ejercicio de la potestad expropiatoria debe existir conformidad con la LEF. Es decir, la LEF habría pasado de ser una norma de aplicación supletoria, a ser una norma de aplicación plena, en todo aquello que resulte procedente<sup>117</sup>.

DE LA CRUZ MERA<sup>118</sup> defiende esa interpretación, y la avala señalando que *“una cosa es reconocer las especialidades procedimentales que merezcan las expropiaciones por razón de urbanismo, teniendo en cuenta la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo, y otra muy distinta, convertir la Ley de Expropiación Forzosa estatal en una norma enteramente supletoria de la legislación urbanística en relación con dicha clase de expropiaciones”*.

---

<sup>117</sup> A día de la fecha, no existe constancia de que se haya interpuesto recurso ante el Tribunal Constitucional contra el artículo 29.1 de la LS08, todo ello, a pesar de que otros preceptos de esta ley sí han sido recurridos. Vid. STC 141/2014, de 11 de septiembre (BOE núm. 243, de 7 de octubre de 2014).

<sup>118</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, *“TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”*, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 790.

Para esa autora, la redacción que tenía el artículo 35 de la LS08 suponía una renuncia total por parte del Estado a ejercer competencia legislativa en una materia para la que el artículo 149.1.18ª de la CE le legitimaba, aún con las limitaciones contenidas en el STC 61/1997; y ello no sólo en aquellos aspectos regulados en la vigente LEF (texto de carácter preconstitucional), sino en el marco de futuras leyes de expropiación forzosa (adaptadas ya al marco constitucional)<sup>119</sup>.

No obstante, esta cuestión no es pacífica, y para FERNÁNDEZ TORRES<sup>120</sup>, mantener esa interpretación puede suponer ir en contra del criterio del Tribunal Constitucional<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> En ese sentido, el Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa elaborado por el Ministerio de Hacienda y fechado el 14 de junio de 2002, determinaba como sujetos de la potestad expropiatoria (arts. 2 y 4 del texto) sólo y exclusivamente a las Administraciones Públicas Territoriales, de tal manera que se excluían de la misma a sus diferentes personificaciones instrumentales.

En la Exposición de Motivos se indicaba que:

*«La Ley de Expropiación Forzosa, de forma coherente con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado únicamente reconoce como titulares de la potestad expropiatoria a las Administraciones territoriales y no a sus diferentes personificaciones instrumentales, entendiendo que una potestad administrativa de tanta trascendencia y que afecta al derecho fundamental de propiedad, solamente debía ser reconocida a las Administraciones plenamente sujetas a los controles y cautelas del Derecho Público en toda su extensión que actúan con personalidad jurídica única».*

Dicha norma era un claro elemento del procedimiento administrativo común expropiatorio, para cuya aprobación está legitimado el Estado conforme el artículo 149.1.18ª CE, y que se enmarcaría dentro del Fallo de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>120</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 77; y también en T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Derecho urbanístico de Madrid”, Editorial Iustel, Manuales Breves, Madrid, 2004, pág. 168.

<sup>121</sup> Lo cierto es que en la disposición adicional tercera del Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa se establecía que:

*«Las expropiaciones por razón de urbanismo se regirán por la legislación estatal y autonómica específica, sin perjuicio de la aplicación supletoria de esta Ley y de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.»*

Para DE LA CRUZ MERA, que siempre ha defendido la competencia estatal en esta cuestión, con la misma fundamentación antes expresada, “este precepto plantea problemas de encaje constitucional”. Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “El anteproyecto de la ley de expropiación forzosa. Incidencia en las Expropiaciones por razón de urbanismo”, Práctica Urbanística, núm. 20, Sección Estudios, Editorial La Ley, Madrid, 2003, pág. 32.

También MENÉNDEZ REXACH es de esa opinión. Para él “Esta disposición no parece muy conforme con los criterios de delimitación competencial en materia expropiatoria sentados por el Tribunal Constitucional. Por un lado, la doctrina sobre la supletoriedad del Derecho estatal que ahora mantiene el Alto Tribunal impide al legislador estatal decirle al autonómico qué normas debe aplicar con carácter supletorio. Pero es que, por otro, en la medida en que la LEF contiene la regulación de las garantías expropiatorias no puede ser de aplicación supletoria sino directa, en cuanto se trata de una materia cuya regulación corresponde al Estado”. Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “Garantías expropiatorias básicas y procedimientos especiales”, en J.MARCHENA NAVARRO (Coord.), “La Ley de expropiación forzosa. Análisis y perspectivas de reforma”, Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, Madrid, 2003, págs. 133-155, págs. 152.



En cualquier caso, para el operador jurídico, la complejidad de esta cuestión radica en determinar qué efectos prácticos posee el artículo 29.1 de la LS08 -si es que posee alguno-, y por tanto, qué preceptos de la LEF tienen la consideración de “*garantías expropiatorias*” y por ello son de aplicación plena, y cuáles responden a una especialidad procedimental que merece la expropiación por razón de urbanismo, y por tanto, pasan a estar legítimamente reguladas por la legislación autonómica.

En ese sentido, se debe tener presente que el artículo 85<sup>122</sup> de la vigente LEF, establece que las expropiaciones por razón de urbanismo se ajustarán expresamente a lo dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, “*y en lo no previsto en ellas, al contenido de la LEF*”. Es por tanto la propia LEF, la que establece su aplicación con carácter supletorio. Por ello, desde un punto de vista práctico, a pesar del cambio en la redacción del artículo 29.1 de la LS08, no se ha producido incremento alguno del número de preceptos de la LEF que son de aplicación a las expropiaciones urbanísticas; todo ello, sin perjuicio de que en el futuro, una nueva ley de expropiación forzosa pudiera aumentar la intensidad de la legislación básica en esta materia. En ese caso, se deberá tener presente el criterio fijado por la STC 66/2011, de 16 de mayo, que establece

*“Hemos de reiterar, en definitiva, que los “órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 16), dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley postconstitucional ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1). La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional” (FJ 6)*

Dejando al margen esta cuestión, se puede afirmar que, en la gestión del sistema de expropiación serán de aplicación, indubitadamente, los siguientes preceptos de la LS08: los artículos 29 a 34, como principios del procedimiento expropiatorio, ocupación e inscripción

---

<sup>122</sup> En ese sentido es destacable la remisión que efectúa el artículo 85 de la LEF a la Ley de Régimen Local, dentro de la que se debe entender incluido el TRRL. Es destacable que el artículo 94 del TRRL establezca que las obras públicas comprendidas en los planes de obras y servicios locales llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios.

del acta de ocupación en el Registro de la Propiedad, supuestos de reversión y retasación; y el Título III (art. 21 a 28), en relación con las valoraciones del suelo.

En ese sentido, a pesar de que la LS08 no contiene ningún artículo dedicado a las expropiaciones sistemáticas -en coherencia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a que se hecho referencia antes-, es posible reconocerla en algunos artículos dedicados a otras cuestiones en las que el Estado sí posee títulos competenciales, como en el artículo 25.1 a) -dedicado a regular la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización-, el 29.2 -declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación- y 30.1 -determinación del justiprecio-.

Junto a los anteriores preceptos, también será de aplicación lo dispuesto en el RHU, que dedica su Capítulo III a las expropiaciones urbanísticas.

Este conjunto de disposiciones constituyen la cúspide del régimen jurídico regulador de las expropiaciones urbanísticas, y por tanto son preceptos cuyo contenido deberá ser respetado necesariamente por la normativa autonómica.

En segundo lugar, será de aplicación la legislación urbanística de la respectiva CCAA, que posee espacio competencial para definir la *causa expropriandi* -en la materia objeto de estudio, será la ejecución sistemática del planeamiento urbanístico-, y su concreta regulación como sistema de ejecución del planeamiento, incluyendo aquí las normas de gestión del mismo; todo ello sin perjuicio de que en este ámbito el legislador autonómico tendrá que tener en consideración, además de la anterior normativa estatal, la normativa adoptada en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas -y especialmente en lo relativo al Régimen Local- y de contratos del sector público.

A día de la fecha, la práctica totalidad de las Leyes autonómicas vigentes, incorporan el sistema de expropiación a su catálogo de sistemas de actuación (artículos 107.1 a) y 114 a 122 de la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística; el artículo 149 del Decreto Legislativo aragonés núm. 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; los artículos 153.3 c) y 182 a 188 del Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo; los artículos 76.1 y 91 a 95 de la Ley balear 2/2014, de 25 marzo, del Suelo de las Illes Balears; los artículos 96.2 b) 2 y 122 a 130 del Decreto Legislativo canario 1/2000, 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales; los artículos 130.1 c), 147.3 c) y 162 a 167 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo; los artículos 116<sup>123</sup> del Decreto Legislativo castellano – manchego 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; los artículos 74.1 e) y 89 a 92 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; los artículos 121.1 b) y 152 a 155 del Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo; los artículos 125.2 a) 2 y 140 de la Ley extremeña 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial; los artículos 126.2 a) 2 y 140 a 149 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural; los artículos 101.3 b) y 117 a 124 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; los artículos 197.2 c) y 222 a 224 de Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; los artículos 156.3 c) y 184 a 185 de la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; el artículo 159.2 a) y 174 de la Ley vasca 2/2006, 30 junio, de Suelo y Urbanismo; los artículos 130 y 152 a 154 de la Ley riojana 5/2006, 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y, por último, el artículo 97 de la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Comunidad Valenciana.

En ese sentido, el sistema de expropiación se sitúa en ocasiones junto a los ya tradicionales en nuestra normativa urbanística, como de la compensación y cooperación; y en otras, junto a sistemas más novedosos, alumbrados íntegramente por el legislador autonómico, como el de concierto, concurrencia, agente urbanizador, reparcelación o, entre otros, ejecución forzosa.

---

<sup>123</sup> Se prevé su “*aplicación instrumental para la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico*” (art. 143.1).

Con carácter supletorio, será de aplicación la legislación del Estado de naturaleza urbanística. Como se ha indicado, el sistema de expropiación está regulado en los artículos 119 y 134 a 145 de la LS76, cuyo contenido está desarrollado en los artículos 194 a 212 del RGU. Ahora bien, en la aplicación de este conjunto de artículos, habrá que tener en consideración aquéllos preceptos que se han visto afectados o modificados por la legislación estatal válidamente adoptada en uso de sus competencias.

Por último, en defecto de las anteriores, habrá que acudir a la normativa general del Estado en materia de expropiación forzosa, que es la contenida en la LEF y en el REF.

Todo ello, sin perjuicio de que, como se ha indicado, en las diversas piezas que pueden sustanciarse en la tramitación del sistema de expropiación, resulten de aplicación también normas de contratación del sector público o de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en particular de régimen local.

En suma, como señala GARCÍA RUBIO<sup>124</sup>, el ejercicio del sistema de expropiación dependerá de las legislaciones autonómicas correspondientes, en cuanto que *“nos encontramos ante una técnica urbanística”*, pero que deberá respetar las *“reglas generales del procedimiento de expropiación forzosa y de las valoraciones previstas en la legislación estatal”*.

Para concluir, como muestra de la complejidad que reviste el actual sistema de fuentes en la materia, y de la distinta lectura que el legislador autonómico ha hecho de su margen competencial, cabe hacer mención a las referencias que se hacen al sistema de expropiación en dos leyes urbanísticas. Por un lado, la Exposición de Motivos de la LUCYL castellano y leonesa señala en su apartado II, que:

*“(...) Ahora bien, son indisponibles para el legislador autonómico las materias de competencia exclusiva del Estado, algunas tan relevantes para el urbanismo como*

---

<sup>124</sup> Vid. F.GARCÍA RUBIO, *“La gestión urbanística en el Estado Autonómico”*, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Pamplona, 2011, pág. 275.

*el procedimiento expropiatorio, las valoraciones del suelo (...) ello sin perjuicio de que la citada relación con el urbanismo justifique el esfuerzo realizado para engarzar con precisión los instrumentos correspondientes, e imponga la necesidad de numerosas referencias (...)*

Por su parte, la Exposición de Motivos de la LOTEX extremeña, en su apartado IV, afirma que:

*“(...) El núcleo de la Ley hasta aquí expuesto, comprensivo de las técnicas en la disposición más expedita del legislador autonómico, se complementa aún con una regulación especial del régimen de expropiación forzosa por razones urbanísticas dentro del estrecho margen competencial que deja la reserva que dicha materia hace el artículo 149.1.18 CE a favor del Estado. Por ello, el texto legal se limita aquí a la fijación de los supuestos de aplicación de la expropiación, la determinación de beneficiarios y propietarios interesados, el régimen de los bienes de dominio público afectados por tales actuaciones y el de la liberación de la expropiación por razón urbanística, las modalidades de pago y algunas especialidades del procedimiento. Ha de destacarse, dentro de este apartado, la previsión de una serie de bonificaciones para los propietarios que se avengan al justiprecio fijado y el establecimiento de un Jurado Autonómico de Valoraciones que sustituye a los obsoletos Jurados Provinciales de Expropiación, garantizando una más adecuada fijación de las indemnizaciones expropiatorias (...).”*

## *Capítulo II*

### **Administración actuante y presupuestos de actuación**

#### **1. Administración actuante en el sistema de expropiación**

La gestión del sistema de expropiación va a depender no sólo de la legislación reguladora, sino también de las decisiones que dentro de dicho marco legislativo adopte la Administración Pública competente. Pero ¿qué Administración Pública es la competente para la ejecución del planeamiento a través del sistema de expropiación?

El legislador urbanístico, a la hora de aludir a la Administración que instruye y resuelve los distintos procedimientos que integran el sistema de expropiación, emplea de manera mayoritaria la expresión “*administración actuante*”. Así sucede, por ejemplo, en la LOUA andaluza, en la LUAS asturiana, en la LOTCA canaria, en la LOTEX extremeña, en la LOUGA gallega, en la LOTURI riojana, en la LSCM madrileña o en la LOTUNA navarra. Y así sucedía también en la LS76 y en el desarrollo contenido en el RGU.

Otras leyes, como la LSIB balear (art. 95) o la LUVA valenciana (art. 106), se refieren a la Administración pública competente empleando la expresión “*administración expropiante*” o “*la expropiante*”.

Una de las definiciones más claras que existen en el ordenamiento jurídico, de qué se entiende por “*Administración actuante*”, es la que se halla en la disposición adicional única del RUCYL castellano y leonés, que la define como:

*“la Administración pública que inicia y tramita el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.”*

Pero ¿quién es la Administración actuante? Desde el Estatuto Municipal de 1924 y su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, el urbanismo ha sido uno de los ámbitos competenciales típicos<sup>125</sup> del municipio.

En la actualidad, en el artículo 25.2 de la LRBRL<sup>126</sup>, se enumeran una serie de ámbitos materiales en los que el legislador sectorial -estatal o autonómico- ha de determinar, en todo caso, competencias que tendrán la consideración de “*competencias propias municipales*”. Entre estos ámbitos materiales, en la letra a) de dicho precepto, figura el “urbanismo”, que comprende:

*“planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”.*

Esta garantía es una de las múltiples manifestaciones del principio de autonomía local, proclamado en el artículo 137 de la CE. El Tribunal Constitucional, entre otras, en la reciente STC 129/2013, de 4 de junio, ha determinado qué alcance que debe tener “*la garantía institucional de la autonomía local*”<sup>127</sup> en esta materia, señalando que:

*“Tal y como afirman, entre otras, las SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; y 103/2013, de 25 de abril, FJ 6, la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, y que se concreta en el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en la administración de cuantos asuntos les afectan, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales.”*

---

<sup>125</sup> Así se ha proclamado la exposición de motivos de la Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre, de modificación del artículo 42 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo se señala que “*el ámbito de la autonomía local, (...) abarca como uno de sus contenidos más típicos la ordenación urbanística del territorio municipal*”.

<sup>126</sup> La LRSAL, ha introducido cambios en el sistema de atribución de competencias a los municipios, modificando diversos preceptos de LRBRL, con el objetivo fundamentalmente de evitar duplicidades administrativas y clarificar las competencias, asegurando al mismo tiempo su sostenibilidad financiera.

<sup>127</sup> En relación al principio de autonomía local, por su importancia, debe tenerse en consideración la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

A día de la fecha, las competencias que en concreto corresponden a los municipios en materia urbanística, aparecen recogidas en las respectivas leyes autonómicas<sup>128</sup>. Algunas Comunidades Autónomas, además de prever la intervención del municipio en cada uno de los diversos procedimientos que integran este ámbito material, incluso poseen uno o varios preceptos específicos que, con carácter general, enuncian las competencias municipales. Así sucede, por ejemplo, en el artículo 8.1 de la LUA aragonesa; en el 8.1 b) y 8.2 de la LUAS asturiana; en el 15 de la LSIB balear; en el 5 de la LOTRUCÁ cántabra; en el 7 de la LOTURI riojana; en el 10 de la LOTUM murciana o en el 11 de la LOTUNA navarra. Esta técnica normativa, es la misma que empleaba por el legislador estatal en los artículos 3 a 5 de la LS76 y, sobre todo, en materia de gestión, en la sección I del capítulo I del título I del RGU (arts. 1 a 8).

Para RAZQUIN LIZARRAGA<sup>129</sup>, la disparidad de fórmulas empleadas por la legislación urbanística autonómica *"es más formal que sustancial"*. Para este autor, el modelo general establece la competencia autonómica en materia de urbanismo y *"atribuye a los municipios, la competencia común o general"*, estableciendo el principio de colaboración y la previsión de la posible subrogación y auxilio de aquella a éstos.

Ahora bien, lo cierto es que en materia urbanística han existido diversas fricciones entre las entidades locales y las Comunidades Autónomas, en lo tocante a la salvaguarda del principio de autonomía local, cuestión que ha tenido amplio reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> En esta cuestión, el artículo 5.4 de la LS76 se remitía a *"las competencias que le reconoce la Ley de Régimen Local"*.

<sup>129</sup> Vid. J.A.RAZQUIN LIZARRAGA, *"La nueva Ley del Suelo y su incidencia en la legislación de régimen local"*, en F.J.ENÉRIZ OLAECHEA y J.L.BELTRÁN AGUIRRE (Dir.), *"Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)"*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 545-604, págs. 552 y 553.

<sup>130</sup> Entre otros, la STC 51/2004, de 13 de abril (en relación con la disposición transitoria octava del texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio); así como el ATC 251/2009, de 13 de octubre (FJ 4 y 5), en el que se hace referencia a la STC 204/2002, de 31 de octubre (BOE de 20 de noviembre de 2002) y a la STC 40/1998, de 19 de febrero (BOE, de 17 de marzo de 1998).



Sin ánimo de entrar en un análisis detallado de la jurisprudencia del TC en esta cuestión, baste señalar que en lo que se refiere al objeto del presente trabajo -íntimamente vinculado a la “*gestión y ejecución urbanística*”-, va a ser el municipio quien, con carácter ordinario, ostente la condición de “*administración actuante*”. Así se proclamaba expresamente en el art. 5 del RGU<sup>131</sup>, y así se hace, por ejemplo en el artículo 119 de la LOTURI riojana, 118 de la LOTRUCÁ cántabra o 132 de la LOTUNA navarra, preceptos que atribuyen con carácter general las competencias de ejecución de los planes de ordenación a los Ayuntamientos.

En esa línea, un grupo de leyes, en la regulación del sistema de expropiación ya no hacen referencia a la “*administración actuante*”, sino que se refieren directamente al “*municipio*”, como sucede en Aragón (art. 149.3 de la LUA), o al “*Ayuntamiento*”, como sucede en Cantabria (art. 162 de la LOTRUCÁ) o en la legislación de Cataluña (art. 155 de la LUCAT). También se puede incluir en este grupo a la legislación del País Vasco (art. 174 de la LSPV, en relación con los art. 159 y demás concordantes relativos a la regulación de los Programas de Actuación para el desarrollo de actuaciones integradas).

Por tanto, en consecuencia con las premisas expuestas, por lo general, el municipio va a ser la administración actuante. Eso implica que la iniciación, instrucción y resolución del expediente o expedientes que deban sustanciarse para la ejecución del planeamiento a través del sistema de expropiación, va a corresponder a esta entidad local.

Ahora bien, ello no quiere decir que en el sistema de expropiación, la Administración municipal ostente en exclusiva la condición de “*Administración actuante*”, tal y como puede colegirse de algunos preceptos de la legislación urbanística -y/o de la de ordenación del territorio-. De este modo, algunas leyes atribuyen de modo expreso tal condición a la Comunidad Autónoma, en la regulación de los proyectos que revisten interés regional. Así sucede, por ejemplo, en el art. 120 b) de la LOTEX extremeña, en el art. 33.2

---

<sup>131</sup> Cuyo tenor literal dispone que “*Corresponde a las Entidades locales, individualmente o asociadas entre sí, la ejecución de los Planes municipales e intermunicipales y la realización, a título de competencia propia o por encomienda del Estado, de obras y servicios previstos en el planeamiento de carácter superior.*”

de la LOTURI riojana<sup>132</sup>, o en los artículos 23 y 24 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo<sup>133</sup>.

Mención especial merece el artículo 13 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo, precepto que regula pormenorizadamente qué Administración Pública ostenta la condición de “*administración actuante*”; correspondiendo a los Ayuntamientos “*en el ejercicio de sus competencias urbanísticas en materia de planeamiento y de gestión*” y, en determinadas circunstancias, al Instituto Catalán del Suelo<sup>134</sup> o a otras entidades urbanísticas especiales<sup>135</sup>.

Otras normas, como la legislación de Castilla y León (art. 89 LUCYL) o la de la Región de Murcia (art. 222 LOTUM), en la regulación del sistema de expropiación hacen referencia no sólo al “Ayuntamiento”, sino también a “*otra Administración pública que ejerza la potestad expropiatoria*”, previendo de este modo la intervención de otras Administraciones Públicas en la gestión del sistema, bien sea en el ejercicio de sus propias competencias, bien sea a través de fórmulas de colaboración o cooperación interadministrativa.

En definitiva, nos encontramos ante un asunto donde los títulos competenciales<sup>136</sup> sectoriales se entrelazan<sup>137</sup> con los mecanismos de gestión previstos en la legislación

---

<sup>132</sup> “2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia para la ejecución de las Zonas de Interés Regional, que ostentará la condición de administración actuante, cualquiera que sea el sistema de actuación elegido.”

<sup>133</sup> De acuerdo con el artículo 23, las Zonas de Interés Regional se gestionarán siempre por el sistema de expropiación, y conforme el artículo 24.1, la “Comunidad de Madrid tendrá a todos los efectos la condición de Administración actuante en el desarrollo de las actuaciones públicas que le competen, pudiendo conceder a otras Administraciones u Organismos públicos el desarrollo de la gestión y ejecución; sin perjuicio de los mecanismos de concertación que se establezcan”.

<sup>134</sup> Según la Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo, dicho Instituto es una entidad de derecho público de la Generalidad de Cataluña, adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Como instrumento de política de suelo y de vivienda, el Instituto “*es la administración urbanística actuante, mediante la cual la Generalidad ejerce sus competencias de ejecución del planeamiento, de acuerdo con la presente Ley y con la legislación urbanística vigente*” (art. 1.4).

<sup>135</sup> Dicho artículo prevé que puedan ostentar dicha condición también los consorcios y las mancomunidades en materia urbanística.

<sup>136</sup> El artículo 114 de la LS76, en el marco del modelo de Estado vigente entonces, atribuía la ejecución de los planes “*al Estado, a las Entidades Locales y a las Entidades Urbanísticas especiales en sus respectivas*

urbanística<sup>138</sup>, de manera que cuando la Administración autonómica sea “*Administración actuante*”, será ésta la que ostentará la competencia para la sustanciación y resolución del procedimiento urbanístico, sin perjuicio de que, en el marco del mismo, necesariamente se deba dar intervención a aquellos municipios afectados, mediante trámite de audiencia, a fin de no conculcar la garantía institucional que es inherente al principio de la autonomía local<sup>139</sup>.

---

*esferas de actuación, sin perjuicio de la participación de los particulares en dicha ejecución en los términos establecidos en el presente título”* reconociendo de este modo la influencia de los ámbitos competenciales para determinar quién es la Administración actuante. En ese sentido, cabe añadir que el apartado 2 de dicho precepto indicaba para el sistema de expropiación que “*La ejecución de los Planes mediante el sistema de expropiación, puede ser objeto de concesión administrativa, que se otorgará mediante concurso, en cuyas bases se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario.*”

<sup>137</sup> Sobre la incidencia de distintos títulos competenciales en materia urbanística vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*La incidencia de los aspectos sectoriales en el urbanismo*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 5, quincena del 15 al 29 marzo 2010, Editorial La Ley, Madrid, 2010, págs. 726 y ss.

<sup>138</sup> En ocasiones la Comunidad Autónoma ejerce dichas competencias a través de norma con rango de Ley. En íntima relación con esta cuestión, se halla la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con las leyes “*autoaplicativas*” o de caso único. Entre sus últimos pronunciamientos están las STC 129/2013, de 4 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5753-2002. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad; o la STC 203/2013, de 5 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 6601-2007. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente.

En ambas Sentencias, el TC invocando su propia doctrina señala que:

*“aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares, éstas no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución. Hemos recordado en la reciente STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4 que “[e]l principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. ‘Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular ... debe responder a una situación excepcional igualmente singular’. En segundo lugar, ‘la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular’. Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)”. Y concluimos por ello que “el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Este es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional.”* Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre de 2013 (FJ 4).

<sup>139</sup> Por ejemplo, en la liberación de las expropiaciones, si la Administración expropiante no es Ayuntamiento, algunas normas exigen que se le dé audiencia en el procedimiento (como el art. 185 de la LOTUNA navarra), y otras, llegan a exigir su conformidad para poder proceder a la liberación (como sucede en el art. 154.4 de la LOTURI riojana; en el art. 95.5 c) de la LSIB; o en el art. 184.4 de la LUAS asturiana).

En este trabajo se analiza la gestión del sistema de expropiación desde la perspectiva de que será un Ayuntamiento quien ostente la condición de Administración actuante, ya que, en la práctica, con carácter general viene siendo así. Ahora bien, en su lectura se deberá tener en cuenta que, la condición de Administración actuante pudiera corresponder otra Administración y, en tal caso, el planteamiento y conclusiones alcanzadas, pudieran no resultar adecuados a tal circunstancia.

## **2. Presupuestos jurídicos del sistema de expropiación**

Con carácter previo a la puesta en marcha del sistema de expropiación, la Administración actuante habrá tenido que dar cumplimiento a una serie de presupuestos urbanísticos que, de una parte delimitarán el ejercicio de la potestad expropiatoria, y de otro -como se verá más adelante con la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación-, se integrarán como parte intrínseca del propio procedimiento expropiatorio anudando así, procedimiento urbanístico y procedimiento expropiatorio.

Aunque la necesidad de dar cumplimiento a una serie de presupuestos, se puede deducir de todas las leyes urbanísticas, en la actualidad<sup>140</sup> la mayor parte de los legisladores autonómicos –siguiendo la técnica iniciada por el art. 142 de la LS92- ha optado por incluir preceptos que regulen de modo sistemático los presupuestos necesarios para la ejecución del planeamiento, independientemente del sistema de actuación que se elija. Así sucede en el artículo 96 de la LOUA andaluza; 121.2 de la LUA aragonesa; 148 de la LUAS asturiana; 71 de la LSIB balear; 120 de la LOTRUCÁ cántabra; 109 de la LOTAU castellano-manchega; 117 de la LOTEX extremeña, 109 de la LOUGA gallega; 121 de la LOTURI riojana; los artículos 78 a 81 de la LSCM madrileña, el art. 131 de la LOTUNA navarra, o el art. 135 de la LSPV vasca.

Sin perjuicio de lo indicado, existe un grupo de presupuestos que es común a la ejecución del planeamiento urbanístico por cualquier sistema de actuación. Ahora bien,

---

<sup>140</sup> El legislador de 1976 no incluía ningún precepto que sistematizase los presupuestos jurídicos necesarios para la ejecución del planeamiento sistemáticamente, como posteriormente hacía el artículo 142 de la LS92.

junto a éstos, existen otros que van a ser presupuestos específicos del sistema de expropiación. Ésta puede ser considerada una de las peculiaridades del sistema. A continuación se examinarán ambos tipos de presupuestos.

#### ***a) Presupuestos comunes***

##### ***- Aprobación del planeamiento con ordenación detallada***

El primer presupuesto necesario, es que el instrumento de planeamiento que efectúe una definición de la ordenación pormenorizada del ámbito, se haya aprobado definitivamente por el órgano competente, y haya entrado en vigor.

Este requisito es exigido por la totalidad de las leyes urbanísticas. A título de ejemplo, baste citar los artículos 96 de la LOUA de Andalucía; 149 de la LUAS del Principado de Asturias; 109 de la LOTAU castellano-manchega; 109 de la LOUGA de Galicia o el artículo 78 de la LSCM de la Comunidad de Madrid.

Dependiendo de la clase de suelo –urbano o urbanizable–, de la categoría de éste y del nivel de detalle alcanzado por el instrumento de planeamiento, bastará con un instrumento de planeamiento general, o será necesario un instrumento de planeamiento general y adicionalmente uno posterior de desarrollo. En este sentido habrá que estar a lo dispuesto por la legislación autonómica<sup>141</sup> a fin de determinar cuál es el instrumento necesario.

El instrumento de planeamiento va a ser decisivo para la gestión. Es más, para PERALES MADUEÑO<sup>142</sup>, la gestión del planeamiento urbanístico municipal comienza con la elección del instrumento de planeamiento. Las circunstancias de cada municipio condicionan la elección de la adecuada figura de planeamiento general. Una vez elegido el instrumento de planeamiento, éste impone una determinada línea a la gestión urbanística.

---

<sup>141</sup> De acuerdo con el artículo 116.2 de la LUCAT catalana, la ejecución del planeamiento urbanístico “*requiere la aprobación del instrumento más detallado que sea exigible según la clase de suelo de que se trate*”

<sup>142</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 28.

Ordinariamente, se requerirá la aprobación de un instrumento de planeamiento general en suelo urbano consolidado o no consolidado<sup>143</sup>, siempre que este contenga una ordenación suficientemente detallada (arts. 12.2.1 LS76 y 31.1 RGU), y de un instrumento de planeamiento de detalle en el suelo urbanizable (art. 116 LS76). En ese sentido, para la ejecución del sistema de expropiación, se deben tener muy en cuenta las precisiones que se harán más adelante en relación a los requisitos particulares que debe reunir el instrumento de planeamiento a fin de que éste legitime adecuadamente la expropiación, al llevar aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación.

A nivel jurisprudencial es muy gráfica la STSJ de Castilla y León 1631/2006, de 25 septiembre<sup>144</sup>, cuando establece que:

*“CUARTO. En suma, y en atención a lo expuesto, que se resume en que no cabe expropiar para la ejecución de un Plan todavía no aprobado definitivamente y en que no cabe elegir un sistema de actuación, en el caso el de expropiación, al margen del procedimiento legalmente establecido para ello, de suerte que en verdad falta la necesaria causa expropriandi o declaración de utilidad pública, debe según ha sido anticipado estimarse el presente recurso y anularse tanto el acto objeto de mismo como aquél del que trae causa, el del Pleno del Ayuntamiento de X de 2 de septiembre de 2000 que dispuso la iniciación de la expropiación forzosa de que aquí se trata y aprobó la relación de bienes afectados por la misma.”.*

También cabe destacar la necesidad de que el instrumento de planeamiento en cuestión no sólo haya sido aprobado, sino también publicado en su totalidad en el diario oficial correspondiente. En ese sentido, como pone de manifiesto, la STSJ de Castilla y León (Valladolid) 86/2001 de 18 enero<sup>145</sup>, citando abundante jurisprudencia del TS

*“(...) La necesidad de que se publiquen esas Ordenanzas, y no sólo el acuerdo aprobatorio del Plan urbanístico ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo, en aplicación de ese art. 70.2, en sentencias de 10 de abril de 1990, 11 de julio y 22 de octubre de 1991, 1 de julio de 1997, 17 de abril de 1998, 26 de mayo de 1998 y 9 de febrero de 2.000, entre otras. La necesidad de la publicación junto*

---

<sup>143</sup> En Castilla y León, el artículo 45.1 a) de la LUCYL legitima a los Estudios de Detalle a “*modificar la ordenación detallada ya establecida por el planeamiento general, o bien simplemente completarla ordenando los volúmenes edificables*”. También, el artículo 47 de dicha norma, permite a los Planes Especiales, “*desarrollar, completar e incluso de forma excepcional sustituir las determinaciones del planeamiento general*”.

<sup>144</sup> Id Cendoj: 47186330012006101510/Nº de Recurso: 804/2001.

<sup>145</sup> Id Cendoj: 47186330012001101262/Nº de Recurso: 3502/1996.

*al Acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas del propio Plan en el Boletín Oficial correspondiente, como se señala en la citada sentencia de 11 de julio de 1991, dictada al resolver un recurso extraordinario de revisión, "no hace más que aplicar en este campo del urbanismo lo que es exigencia legal general - artículo 9.3 de la Constitución Española, artículo 2.1 del Código Civil, artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo- y que la práctica demandaba por razones de seguridad jurídica". La publicación de las normas urbanísticas es exigible tanto si ese Plan ha sido aprobado definitivamente por la entidad local como si esa aprobación ha sido realizada por el correspondiente órgano autonómico. Como se indica expresamente en la citada sentencia del T.S. de 9 de febrero de 2.000 "la eficacia de los Planes Urbanísticos, ya corresponda su aprobación definitiva a los Ayuntamientos ya a las Comunidades Autónomas, exige la previa publicación de todas sus normas y no sólo la del acuerdo de su aprobación definitiva." (FJ. 3º)*

*- Observancia del orden de prioridades de ejecución*

El segundo presupuesto que debe concurrir es la observancia del orden de prioridades en el desarrollo de unos polígonos, unidades de ejecución o unidades de actuación, sobre otros, cuestión que ya venía siendo exigida en el artículo 35 del RGU.

En la actualidad, las distintas normas autonómicas han incorporado este requisito con mayor o menor intensidad (art. 66.6 de la LUAS asturiana<sup>146</sup>; 17.1 B) a) de la LOTAU castellano-manchega; 96.2 y 75.3 del RLUA aragonés<sup>147</sup> o 58 de la LOUGA gallega), siendo destacable el amplio desarrollo contenido en el RUCYL de Castilla y León (arts. 116 y sobre todo en 396 y ss. a través de los Programas Municipales de Suelo).

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>148</sup> este orden de prioridades deberá ser respetado “*siempre que no vulnere los derechos o deberes básicos definidos en la LS08*”.

*- Delimitación del ámbito de gestión*

Para poder llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento de manera integrada o sistemática, es necesario que se haya delimitado, conforme al procedimiento que determine la normativa urbanística correspondiente, el correspondiente ámbito de

---

<sup>146</sup> El artículo 108.1 de la LUAS andaluza se refiere a “*las prioridades y necesidades del desarrollo*” como un factor más a la hora de elegir el sistema de actuación.

<sup>147</sup> El establecimiento del orden de prioridades se configura como una mera posibilidad.

<sup>148</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 63.

gestión (que la normativa autonómica denomina de diferentes formas, como unidad de ejecución, unidad de actuación o polígono).

Para PERALES MADUEÑO<sup>149</sup>, el polígono, “*es la unidad territorial en la que de una forma total y compleja se realiza la transformación material del suelo de acuerdo con las determinaciones del plan*” y se reparten beneficios y cargas.

Como se indicaba, el polígono es un ámbito de gestión, no de planeamiento, y a través de dichos ámbitos se realiza la ejecución integral del Plan.

El artículo 117 de la LS76 venía a establecer que la ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizase por polígonos completos. La vigente legislación autonómica sigue la misma pauta (en ese sentido, art. 105 de la LOUA andaluza; 148.2 de la LUAS asturiana; 114 de la LOTAU castellano-manchega; 72.3 y 73 LUCYL castellano y leonesa; 123 de la LOUGA gallega; 117.2 de la LSCM madrileña o 174.1 de la LSPV).

La delimitación del ámbito de gestión, puede ser realizada directamente por el instrumento de planeamiento urbanístico oportuno. Si no se contuviere en éste o se quisiese modificar la establecida, el art. 118 de la LS76 establece el procedimiento a seguir por la Entidad Local o Urbanística especial actuante, consistente en aprobación inicial, información pública por plazo de quince días y aprobación definitiva a la vista de las alegaciones presentadas.

Por su trascendencia con la legitimidad del proceso expropiatorio y con el inicio del expediente de expropiación, esta cuestión será estudiada más adelante en detalle.

- *Aprobación del proyecto de urbanización*

La LOUA andaluza (en el artículo 98) define a los proyectos de urbanización como “*proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento*”. Por su parte, para FERNÁNDEZ

---

<sup>149</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 64 y 65.



TORRES<sup>150</sup> son “una pieza técnica a través de la cual se ejecutan en su integridad las obras de urbanización de la totalidad del ámbito de actuación”.

Al igual que hacía el ahora supletorio artículo 67 del RPU<sup>151</sup>, la normativa autonómica<sup>152</sup> ha regula estos instrumentos, entre otros, en los artículos 98 de la LOUA andaluza; 137 de la LUA aragonesa; 72.2 de la LSIB balear; 63 de la LOTRUCÁ cántabra; 111 de la LOTAU castellano-manchega; 110 de la LOUGA gallega; u 80 de la LSCM madrileña.

Sin perjuicio de las peculiaridades que puedan derivarse la normativa autonómica, y sin perjuicio de que alguno de ellos revista ciertas singularidades en caso de que la ejecución se efectúe a través del sistema de expropiación, estos cuatro presupuestos pueden considerarse “*comunes*” para poder ejecutar el planeamiento mediante actuación sistemática o integrada.

#### ***b) Presupuestos específicos del sistema de expropiación***

Además de los anteriores, en el marco del sistema de expropiación, existen otros dos presupuestos que pueden considerarse revestidos de singularidad y trascendencia especial, y que son los relativos a la *elección del sistema* y a la *dotación de crédito presupuestario*, adecuado y suficiente. El primero de ellos va a estar en íntima conexión con la posición que tenga en la legislación autonómica el sistema de expropiación, en relación con los restantes

---

<sup>150</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, págs. 74 y 75.

<sup>151</sup> A nivel jurisprudencial, es reseñable por su carácter didáctico la STS de 6 de julio de 1987 (Id Cendoj: 28079130011987100403/Nº de Recurso: no indicado). En ella se analiza la innecesidad del proyecto de compensación para poder elaborar el proyecto de urbanización (FJ 7º), así como las diferencias existentes entre los proyectos de urbanización y los proyectos de obras ordinarias:

“(…) importa recordar la diferencia existente entre los proyectos de urbanización y los proyectos de obras ordinarias, claramente puesta de relieve por el art. 67 del Reglamento de Planeamiento. Ambos desde luego son proyectos de obras, pero se distinguen por su contenido y régimen jurídico.

Así, los proyectos de urbanización se caracterizan por su globalidad, en cuanto sirven «para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización». Desde luego, están sometidos al régimen jurídico urbanístico. Por el contrario, los proyectos de obras ordinarias no tienen por objeto desarrollar íntegramente el conjunto de determinaciones de un Plan de ordenación y están sometidos a la normativa del ente interesado -en este caso la Ley de Régimen Local-” (FJ 8º).

<sup>152</sup> Cabe señalar la peculiaridad de la normativa de Castilla y León, que unifica en único proyecto (art. 75 LUCYL), denominado “*proyecto de actuación*”, las determinaciones sobre urbanización y reparcelación de la unidad de actuación. Dicho proyecto de actuación, en el sistema de expropiación presentará las especialidades establecidas en el artículo 92 de la LUCYL.

de sistemas de actuación. Sobre esta cuestión versará el capítulo siguiente de la presente tesis, al que queda remitida esta cuestión.

En el sistema de expropiación, la Administración debe hacer frente al pago de los justiprecios correspondientes a los bienes y derechos que sea necesario expropiar<sup>153</sup>, para lo que será necesario que ésta disponga del crédito presupuestario adecuado y suficiente.

Sobre esta cuestión, Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, modificó el artículo 52<sup>154</sup> de la LEF al objeto de -tal y como indica su propia Exposición de Motivos-, “evitar la existencia de gastos y anticipos pendientes de imputar al Presupuesto (...) como consecuencia de la realización de gastos que no contaban con cobertura o ésta era insuficiente”, que venía provocada, entre otras, por la “realización de expropiaciones por el procedimiento de urgencia sin retención de crédito previa.”<sup>155</sup>

La reforma impone la exigencia de que se dote crédito presupuestario suficiente, con carácter previo a la declaración de urgente ocupación de bienes afectados por expropiaciones. Esta modificación, además de proteger el principio de equilibrio presupuestario del quebranto que supone afrontar un procedimiento expropiatorio sin el crédito adecuado y suficiente, evita al expropiado que el pago se demore sine die por inexistencia de crédito presupuestario.

No obstante, como indica FERNÁNDEZ TORRES<sup>156</sup> “lo cierto y verdad es que las Administraciones Públicas logran eludir la exigencia de retención del crédito necesario para hacer efectivo el pago de los justiprecios (...) mediante el burdo procedimiento de valorar los bienes y derechos afectados en un importe irrisorio, que está muy lejos de su

---

<sup>153</sup> Todo ello, sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante acerca de la gestión a través de concesionario.

<sup>154</sup> Sin perjuicio de su aplicación en el sistema de expropiación, por otras vías, dicho precepto es invocado de manera expresa en la regulación que se efectúa del procedimiento de tasación conjunta, entre otros, en los arts. 163.2 y 164 de la LOUA andaluza; 205.4 de la LUA aragonesa; 125 de la LSIB balear; 150 de la LOTEX extremeña, o el art. 222 de la LOTUM murciana).

<sup>155</sup> Dicho precepto dispone que: “En el expediente que se eleve al Consejo de Ministros deberá figurar, necesariamente, la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en esta Ley”.

<sup>156</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 75

valor real”. De esa opinión son también GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>157</sup>.

Desde el punto del Régimen Local, con independencia de la posibilidad de instituir mayores garantías a nivel legal<sup>158</sup>, existen una serie de mecanismos tendentes a evitar los efectos indicados (entre otros en el art. 165.1 letra a) del TRLRHL), constituyendo la omisión del “*crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local*”, uno de los motivos tasados frente a los que se pueden entablar reclamaciones directamente contra el presupuesto (ex art. 170 TRLRHL), por lo que en ningún caso estas prácticas pueden achacarse a lagunas en el ordenamiento jurídico, sino a una voluntad manifiesta de conculcarlo.

Al anterior precepto hay que añadir lo que estipulan el artículo 165.1 a) del TRLRHL, en relación a la necesidad de incorporar al presupuesto “*los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones*”, así como el 172.2 de dicho texto, en relación con el carácter limitativo y vinculante de los mismos<sup>159</sup>.

En ese sentido, la falta de crédito<sup>160</sup> previa para atender al pago del justiprecio determinará, al amparo de lo dispuesto en el artículo 173.5 del TRLRHL, la nulidad de pleno derecho del acuerdo de necesidad de ocupación de los terrenos a expropiar<sup>161</sup>, todo

---

<sup>157</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 305.

<sup>158</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ reclaman, entre otras medidas, “*que los gravosos perjuicios que se causan con las expropiaciones urgentes sean indemnizados en su totalidad, lo que es posible a través del concepto de perjuicios derivados de la rápida ocupación*”, con amparo en el artículo 52, regla 5ª). Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, págs. 305 y 306.

<sup>159</sup> El artículo 165.1 del TRLRHL dispone que: “*El presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren: a. Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.*” Asimismo, el artículo 172.2, en relación a la especialidad y limitación de los créditos dispone que: “*Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. Los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa*”.

<sup>160</sup> Vid. la crítica que se realiza sobre esta cuestión en T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Por una nueva Ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio*”, Revista de Administración Pública, núm. 166, Madrid, enero-abril 2005, págs. 10 y 11.

<sup>161</sup> En ese sentido, el artículo 173.5 del TRLRHL dispone que: “*No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno*

ello sin perjuicio de las responsabilidades a que pudiera haber lugar<sup>162</sup>, tal y como ha reconocido la jurisprudencia<sup>163</sup>.

Sin perjuicio de lo expresado, en el sistema de expropiación es posible que los justiprecios se abonen mediante *pago en especie*. Esta cuestión, ha sido acogida en todas las leyes urbanísticas desde 1976, y en la actualidad se regula con carácter básico en el artículo 30.1 de la LS08, que prevé que en caso de acuerdo con el expropiado, se podrá efectuar el pago del justiprecio en especie<sup>164</sup>.

En primer lugar, como destaca GARCÍA PEREDO<sup>165</sup>, la LS07 supuso la apertura a que la Administración pudiera optar por satisfacer el justiprecio a los expropiados mediante otras fórmulas distintas a la adjudicación de parcelas (como por ejemplo, la adjudicación “*de aprovechamientos urbanísticos, un mayor volumen de edificabilidad, o adjudicando la propiedad de otros bienes muebles*”), frente al carácter limitativo que tenía el artículo 37 de la LS98.

Sobre el artículo 30.1 de la LS08, la reciente STC 148/2012, de 5 julio, ha remarcado que:

---

*derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.*

<sup>162</sup> En la STS de 22 enero 1996 (Id Cendoj: 28079130061996100496/Nº de Recurso: 1314/1993), se determina que “*Cuando se ha de proceder a la ocupación de unos bienes expropiados por la vía de urgencia, el acuerdo municipal de necesidad de ocupación de dichos bienes, que procede a relacionarlos, implica que el Ayuntamiento adquiere el compromiso de pagar el justiprecio de la finca que pretende expropiar, y si dicho compromiso se adopta sin tener previamente aprobado crédito presupuestario para atender al pago, incurre en la nulidad de pleno derecho, apreciable en cualquier momento (artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo), que establece el citado artículo 154.5 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.*” (FJ 4º).

El citado artículo 154.5, de la derogada Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tenía la misma redacción que el vigente 173.5 del TRLRHL.

<sup>163</sup> La STSJ de Madrid 30134/2008, de 25 de septiembre (Id Cendoj: 28079330042008101281/Nº de Recurso: 2085/2003), anuló el acuerdo de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Comunidad de Madrid, de 30 de enero de 2003, de aprobación definitiva del Proyecto de Delimitación y Expropiación del ámbito correspondiente al Sector I, denominado “Ensanche” de El Escorial, por falta de crédito presupuestario debidamente aprobado, lo que viene a determinar la invalidez sobrevenida de todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio.

<sup>164</sup> Esta cuestión se encuentra ampliamente desarrollada en L.Y.MONTAÑÉS CASTILLO, “*Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*”, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2007.

<sup>165</sup> Vid. I.GARCÍA PEREDO, “*La expropiación, la venta y sustitución forzosa. Régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración por razones urbanísticas*”, en J.MARTÍNEZ CALVO (Coord.), “*Comentarios a la Ley de Suelo Estatal*”, Lex Nova, Valladolid, 2007, Capítulo VII, págs. 285-333, pág. 300.

*“La regla estatal que opera de canon constitucional se encuentra hoy en día recogida en el artículo 30.1 del texto refundido de la Ley de suelo que prevé, al regular el justiprecio de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística, que «si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie». La propia literalidad de la frase pone de manifiesto que no estamos ante una regla simplemente habilitante del pago en especie cuando media acuerdo del expropiado, pero que no prohíbe este tipo de pago de forma forzosa. Es indudable que, tal y como afirmamos en nuestra STC 164/2001, F. 37, respecto al anterior artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998, de contenido equivalente, lo que el Estado está regulando es una garantía para el expropiado que consiste en que el pago del justiprecio será en dinero, salvo que concurra su consentimiento para que se proceda a un pago en especie.” (FJ. 10).*

Por ello, el pago en especie únicamente será posible si el expropiado lo consiente<sup>166</sup>.

La mayor parte de las normas autonómicas ha desarrollado el pago en especie, dejando un amplio margen de actuación a la Administración actuante para su articulación (arts. 205.4 de la LUA aragonesa; 187.6 de la LUAS asturiana; 129.1 de la LSIB balear; 142.1 de la LOUGA gallega; 281.4 del RUCYL; 127.2 de la LOTUNA navarra o 174.2 de la LSPV vasca). No obstante, algunas leyes sí contienen un desarrollo más preciso sobre esta cuestión, previendo expresamente –entre otros extremos- que el pago pueda efectuarse mediante la entrega o permuta con otras fincas, parcelas o solares, no necesariamente localizados en el ámbito de actuación, que pertenezcan al beneficiario de la expropiación (por ejemplo los arts. 120.2 LOUA andaluza; 147.2 LOTAU castellano-manchega o 121.2 de la LSCM madrileña).

Con todo, las cuestiones que más problemas puede plantear es cómo se articula el pago en especie -los límites que debe observar el convenio urbanístico-, y sobre todo, qué se otorga como pago en especie, sin que ninguna de ellas plantee especialidad alguna por el hecho de que el pago en especie se efectúe en el seno del sistema de expropiación.

Sobre la primera cuestión, existe una abundante jurisprudencia, que ha enjuiciado los límites hasta donde pueden llegar este tipo de convenios (v.g. STS de 6 de julio de 2004<sup>167</sup>).

---

<sup>166</sup> En esta Sentencia, el TC enjuició, entre otros, los artículos 140.2 y 149.2 de la LOTEX extremeña, de los que se cabía deducir la posibilidad de efectuar el pago del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente aún sin concurrir el consentimiento del expropiado.

En lo que respecta al pago, los legisladores autonómicos en líneas generales lo acotan a la entrega de un aprovechamiento urbanístico o titularidad de terrenos<sup>168</sup>. Ahora bien, se ha llegado a plantear que el pago se materialice incluso a través del otorgamiento de un contrato con la Administración. Aunque existe alguna sentencia que puntualmente lo ha admitido (STS de 23 de septiembre de 2003<sup>169</sup>), lo cierto es que ello puede suponer además de una vulneración de las disposiciones urbanísticas, un incumplimiento de la legislación de contratos del Sector Público.

---

<sup>167</sup> Id Cendoj: 28079130052004100497/Nº de Recurso: 1055/2002.

<sup>168</sup> El art. 142.1 de la LOUGA gallega habla de “*aprovechamiento lucrativo de titularidad municipal*”. El art. 222.5 de la LOTUM murciana y el 127.2 de la LOTUNA navarra, de “*adjudicación de las futuras parcelas*”. Los arts. 120.2 LOUA andaluza; 147.2 LOTAU castellano-manchega o 121.2 de la LSCM madrileña hablan de “*fincas, parcelas o solares*”. Por su parte, el art. 281.4 del RUCYL castellano y leonés, hace referencia a la adjudicación de “*terrenos de valor equivalente*”.

<sup>169</sup> Id Cendoj: 28079130072003100715/Nº de Recurso: 586/1998. En esta sentencia, se analiza el siguiente supuesto de hecho: “*El Ayuntamiento de Zumárraga y Construcciones Brues, S.A. pactaron una permuta y suscribieron el correspondiente contrato, instrumentado en documento de fecha 9 de mayo de 1990 (folios 15 a 21 del expediente administrativo). Mediante dicho contrato, el Ayuntamiento de Zumárraga cedía un solar de su propiedad a cambio de que Construcciones Brues, S.A. construyera un frontón cubierto y una plaza pública, además de reconocer a esta empresa el derecho de construir, en su propio beneficio, una planta baja comercial y un aparcamiento subterráneo con capacidad para 199 plazas de garaje, para su venta a terceros.*”



### Capítulo III

## La elección del sistema de expropiación

La elección del sistema de expropiación y sus ulteriores posibilidades de utilización, están íntimamente ligadas y condicionadas, por la posición en la que se haya situado a este sistema en relación con los restantes; cuestión que a su vez dependerá del modelo urbanístico por el que haya optado el legislador autonómico.

Para dar cumplimiento a uno de los objetivos de este trabajo, es imprescindible analizar qué posición ocupa el sistema de expropiación en el marco de la gestión urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas, así como los pormenores procedimentales requeridos para su elección.

Como señala LORA-TAMAYO VALLVÉ<sup>170</sup>, aunque *“los modelos urbanísticos se definen desde los principios a los que están sujetos, (...) muestran realmente la concepción que tengan de la actividad urbanística en el ámbito de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico, en el que en muchas ocasiones contradicen esos principios y parámetros en los cuales parecían estar insertos”*.

De ese modo, y tal y como apuntan SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>171</sup>, la elección del sistema de ejecución del planeamiento por parte de la Administración actuante, *“es de la máxima importancia en orden a conseguir la materialización de las previsiones del planeamiento para que dejen de ser una manifestación voluntarista de una determinada idea del desarrollo urbanístico de una comunidad vecinal y vean su efectiva materialización.”*

---

<sup>170</sup> Vid. M.LORA-TAMAYO VALLVÉ, “Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar (análisis comparado desde las aportaciones de G. E. Haussmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá)”, Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 516.

<sup>171</sup> Vid. R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 269.



Por todo ello, en atención a las especiales características que posee el sistema de expropiación, se puede afirmar además, que la posición que ocupe dicho sistema en el marco de la gestión urbanística, va a ser uno de los elementos que con mayor nitidez va a evidenciar los principios y parámetros a los que se sujeta el respectivo modelo urbanístico, ya que va a poner de manifiesto hasta dónde alcanza la capacidad de gestión urbanística que poseen los propietarios y la Administración Pública.

## **1. Posición y elección del sistema de expropiación en la Ley de 1976**

### **a) *La elección del sistema: procedimiento***

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>172</sup>, el sistema de expropiación es *“uno más de los sistemas de ejecución de los Planes de ordenación y su función básica se orienta a la recuperación de las plusvalías que los planes generan”*.

Como se indicó en el primer capítulo, si bien en el siglo XIX la expropiación en el ámbito urbanístico se convirtió en uno de los principales mecanismos de recuperación de las plusvalías generadas por la acción urbanística; con la aprobación de la LS56, la expropiación quedó integrada, como pieza fundamental, en uno de los cuatro sistemas de actuación legales, teniendo por tanto, la Administración actuante, diversas opciones por las que encauzar la ejecución sistemática del planeamiento, recuperando, con cualquiera de ellas, las plusvalías que generara su acción.

En general, para BASSOLS COMA<sup>173</sup>, en la legislación urbanística del Estado existe una falta de interés en la definición positiva de un justo título expropiatorio, *“manteniendo siempre su virtualidad como última ratio de la gestión pública urbanística, evocando razones de protección a la vivienda o usos sociales específicos para justificar su*

---

<sup>172</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *“Curso de Derecho Administrativo”*, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 358.

<sup>173</sup> Vid. M.BASSOLS COMA, *“Iniciativa privada y gestión urbanística: sistemas de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos”*, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 5, Pamplona, 2002, pág. 27.

*empleo, casi siempre sin acompañar al voluntarioso una evaluación de su justificación técnica y financiera.”*

Para la doctrina<sup>174</sup>, la elección del sistema de actuación por parte de la Administración actuante, en un primer estadio se consideró discrecional por la jurisprudencia, pero posteriormente, con la reforma legal de 1975 fue estrechamente pautada.

En efecto, la LS76 preveía en el artículo 119 que la ejecución sistemática de polígonos o unidades de actuación, se podría realizar a través de los sistemas de compensación, cooperación o expropiación. Sin embargo, esta norma no permitía a la Administración una total libertad a la hora de optar entre uno u otro sistema, ya que el segundo punto de dicho artículo establecía que la Administración elegiría el sistema de actuación:

*“(...) según las necesidades medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación.”*

Por tanto, la elección del sistema de actuación, de carácter discrecional, debía de estar amparada en los criterios señalados, quedando limitada la elección del sistema de expropiación, a la existencia de razones de urgencia o necesidad, lo que se traducía en una subsidiaridad de la actuación pública, en pos del protagonismo de los particulares. Para el TS (STS de 20 de mayo de 1997<sup>175</sup>), la LS76

*“(...) configura la expropiación como un sistema residual para la ejecución de los planes, al que debe acudir cuando concurren circunstancias excepcionales de urgencia o necesidad con carácter subsidiario respecto de los sistemas ordinarios de ejecución de compensación o cooperación previa la delimitación de los polígonos o unidades de actuación en cuyo marco ha de centrarse la actividad de ejecución.” (FJ 5º)*

---

<sup>174</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 361.

<sup>175</sup> Id Cendoj: 28079130061997100558/Nº de Recurso: 2765/1992.

También en relación al artículo 119 de la LS76, la STS de 25 de julio de 2012<sup>176</sup> considera que:

*“También declaramos en aquella nuestra Sentencia de fecha 8 de abril de 2010 (fundamento jurídico sexto) que: «Si bien es cierto que el invocado artículo 119.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, aplicable en este caso por las razones antes expuestas, dispone que la Administración actuante dará preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, no es menos cierto que el mismo precepto contiene la excepción a dicha regla al disponer que tal preferencia no se da cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación (...)” (FJ. 8º)*

Además de lo indicado, una cuestión clave en la elección del sistema de expropiación era el momento procedimental en que pretendiera efectuarse la misma. Conforme el artículo 119.3 de la LS76, el sistema de actuación se podía establecer en el instrumento de planeamiento, y cuando éstos no precisaren el sistema, la determinación se debería llevar a cabo con la delimitación del polígono o unidad de actuación (152.3 y 154 RGU). Pues bien, la STS de 27 mayo 1999<sup>177</sup> interpreta que:

*“(...) la fijación del sistema de ejecución (se encuentre previsto en el propio Plan o se señale después por el procedimiento legalmente establecido) es sólo el señalamiento de qué normativa -cooperación, compensación, expropiación- debe ser aplicada para la gestión urbanística de un polígono o unidad de actuación, es decir, es sólo la concreción de las normas aplicables, concreción que, referida a un determinado espacio físico, se agota una vez que la gestión ha concluido. Se trata, por lo tanto, de un acto que no se encuadra en el ordenamiento jurídico para su aplicación sucesiva y reiterada (como las normas), sino que surte sus efectos una vez sola y exclusiva.*

*Esta naturaleza de simple acto administrativo de la fijación del sistema de actuación es la que explica que la ley exija para su establecimiento la audiencia de todos los propietarios interesados [artículo 38.1 b) del Reglamento de Gestión Urbanística, al que se remite el artículo 155.1 del mismo], lo que resultaría insólito si se tratara de una disposición de carácter general.”(FJ 5º).*

El referido apartado 3 del artículo 119 de la LS76, viene a establecer en la fase de delimitación del ámbito de actuación, una preferencia absoluta a favor del sistema de compensación, siempre que los propietarios que representan el sesenta por ciento de la

<sup>176</sup> Id Cendoj: 28079130052012100571/Nº de Recurso: 1370/2009.

<sup>177</sup> Id Cendoj: 28079130051999100304/Nº de Recurso: 2534/1993.

superficie total del polígono o unidad de actuación solicitan la aplicación de dicho sistema. Por ello, en la STS de 28 de noviembre de 1994<sup>178</sup>, haciendo una interpretación sistemática de los apartados 2 y 3 del artículo 119, se estima que:

*“(...) tanto la doctrina jurisprudencial, como la de los autores, viene sentando que el artículo 119.2 no establece una actividad discrecional de la Administración, sino más bien una actividad reglada, o cuasi reglada, con la que puede elegir el sistema de expropiación no sólo cuando haya razones de urgencia o necesidad -ni siquiera de conveniencia-, debidamente justificadas, sino que ello también tendrá lugar, únicamente, en la fase de planeamiento; ya que en la fase de delimitación del polígono o unidad de actuación, el párrafo 3 da absoluta prioridad a la iniciativa privada cuando los propietarios del 60 por 100 de la superficie de aquéllos soliciten el sistema de compensación; aquí han desaparecido, ya, incluso las razones de urgencia, y el sistema de expropiación sólo procederá cuando la Junta de Compensación, o el propietario único, incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación. Finalmente, aun en el supuesto hipotético de que estuviésemos en presencia de una facultad discrecional, su tamiz jurisdiccional es inevitable a través del control de los hechos determinantes y a la luz de los principios generales del derecho, de suerte que, cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto, la decisión administrativa resultará viciada, por infringir el ordenamiento jurídico, y, más concretamente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -artículo 9.3 de la Constitución- [Sentencias de 17 marzo y 15 abril 1992 (RJ 1992\3283 y RJ 1992\4051), y las en ellas dictadas]” (FJ 3º)*

En suma, conforme la jurisprudencia señalada, la elección del sistema de expropiación sólo podía tener lugar en fase de planeamiento y cuando concurriesen razones de urgencia o necesidad, ya que en fase de delimitación, la prioridad hacia el sistema de compensación era absoluta.

Para la doctrina, la cuestión es también es pacífica. Así, para BAÑO LEÓN<sup>179</sup> “la jurisprudencia, de la mano de la doctrina (García de Enterría; Parejo Alfonso; Fernández Rodríguez; González Pérez) vino proclamando que si el plan no establecía la elección del sistema de ejecución”, la preferencia era por los sistemas de compensación y cooperación, preferencia que se tornaba exclusividad a favor de la compensación, si la solicitaban los

<sup>178</sup> Id Cendoj: 28079130011994107071/Nº de Recurso: 188/1992.

<sup>179</sup> Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “Derecho urbanístico común”, Iustel, Madrid, 2009, pág. 275.

propietarios que representaran más del 60 por 100 de la superficie del polígono. Esa misma interpretación realizaba en el año 1980 PERALES MADUEÑO<sup>180</sup>.

Siguiendo esa línea, para FERNÁNDEZ TORRES<sup>181</sup> la norma otorga prioridad a los sistemas de compensación y cooperación<sup>182</sup>, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación y así se acrediten. Para dicho autor, ello es congruente con el reconocimiento principal de la participación ciudadana en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico que efectúan hoy los artículos 4 e) y 6 de la LS08.

En efecto, en STS de 2 de febrero de 2000<sup>183</sup> hace hincapié en la iniciativa privada, al señalar que:

*“Se opone también la parte recurrente al sistema de ejecución elegido para llevar a cabo el PERI-C2 Perchel Alto, que es el de expropiación, aduciendo que la previsión de equipamiento hotelero no justifica la obtención de suelo por ese sistema, puesto que se trata de una previsión que podría fácilmente alcanzarse acudiendo a los sistemas de compensación o de cooperación. Este motivo de impugnación tampoco puede ser acogido por la Sala; la parte recurrente argumenta como si el destino hotelero fuera el uso exclusivo o preferente del PERI, concluyendo que falta la acreditación de la causa de necesidad pública que justificaría la adquisición de terrenos por esa vía. Sin embargo para valorar acerca de la procedencia del sistema de expropiación hemos de atender a las determinaciones relativas al conjunto del plan y no a un aspecto parcial del mismo, y en su Memoria se justifica, en términos que no han sido rebatidos por la parte recurrente, acerca de la necesidad de acudir al procedimiento de expropiación forzosa ante la insuficiencia de la iniciativa privada para la ejecución.” (FJ 4º)*

Como señala PERALES MADUEÑO<sup>184</sup>, existe una particularidad en lo que respecta a los Programas de Actuación Urbanística (instrumentos de ejecución del

---

<sup>180</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “El sistema de expropiación”, en AA.VV. “Jornadas de derecho urbanístico (1ª 1980, Oviedo) XVII Temas de Derecho Urbanístico: el curso de Oviedo”, Colegio Oficial de Aparejadores de Asturias, Oviedo, 1980, pág. 291.

<sup>181</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 64.

<sup>182</sup> La STS de 29 de abril de 1998 (Id Cendoj: 28079130051998100318/Nº de Recurso: 4593/1992), avala dicha interpretación.

<sup>183</sup> Id Cendoj: 28079130052000100288/Nº de Recurso: 3160/1994.

<sup>184</sup> Para este autor, en los PAU la elección del sistema se debe señalar en las bases del concurso o, en su defecto, en el acto de adjudicación del concurso. Por tanto, aquí el momento procedimental de la elección será distinto. En los PAU a iniciativa de la Administración, la elección del sistema se deberá sujetar a los criterios

planeamiento en suelo urbanizable no programado). Su ejecución puede llevarse a cabo a través de cualquier sistema de actuación, y por tanto también el de expropiación, concediéndose al adjudicatario en tal caso la condición de beneficiario de la expropiación. En los PAU existen particularidades procedimentales para la elección del sistema de actuación, ahora bien son de aplicación plena los criterios generales anteriormente expresados, restrictivos para la elección del sistema de expropiación.

Por último, resta señalar que la elección del sistema de expropiación deberá ser recurrida en el momento que esta se produzca, sin que los tribunales admitan su recurso por cauce indirecto cuando lo que se está produciendo es el inicio de la ejecución del sistema. En ese sentido, la STSJ del País Vasco núm. 853/2010, de 3 de diciembre<sup>185</sup>, señala que:

*“La primera consecuencia es que el núcleo de la tesis de la parte apelante, es decir, la posibilidad de combatir la ausencia de legitimidad de la modificación del sistema de actuación, por no haberse dado el supuesto de incumplimiento de sus deberes, -y ello porque el planeamiento estaría afecto de ilegalidad al determinar el uso pormenorizado-, ha de tenerse por decaída, y si dicha parte tuvo intervención en unas actuaciones producidas en el año 2.004 que tenían tal orientación y que no han sido ultimadas y resueltas por el Ayuntamiento, no por ello puede válidamente deducir que la expropiación trae causa directa de ellas. Así se deriva igualmente del expediente, cuando en Informe del Área de Urbanismo de 12 de Febrero de 2.007, (folios 74 a 76 del expediente), se especifica acerca de esa paralización "de facto" del expediente dirigido a imponer el sistema de expropiación al propietario, que la vía seguida para modificar la delimitación de la UE 307.02 y su sistema de actuación, ha sido la normativamente general.*

*En cambio, si fuese como el apelante sostiene, más que ante una expropiación basada en una determinación urbanística ilegal, se estaría ante una venta forzosa en vía de hecho y sin título, pues el Ayuntamiento no habría adoptado ni notificado la resolución singularizada que podría darle soporte legal, que en tal caso vendría constituida por una medida reactiva singular del poder público ante el incumplimiento de deberes por el propietario.*

*Pero lo que en ese caso procedería no es tampoco abrir el atípico cauce de impugnación indirecta de una remota determinación urbanística, sino retroceder en*

---

generales, pudiéndose determinar en el Programa, en el instrumento de planeamiento (Plan Parcial), o en la delimitación del polígono. Vid. F.PERALES MADUEÑO, “El sistema de expropiación”, en AA.VV. “Jornadas de derecho urbanístico (1ª 1980, Oviedo) XVII Temas de Derecho Urbanístico: el curso de Oviedo”, Colegio Oficial de Aparejadores de Asturias, Oviedo, 1980, págs. 283-297, pág. 295.

<sup>185</sup> Id Cendoj: 48020330012010100886/Nº de Recurso: 84/2010.

*el procedimiento por causas estrictamente jurídico adjetivas y reponerlo a efectos de que el interesado pudiera ejercitar sus facultades de impugnación y defensa frente a dicho reproche urbanístico, sin que pueda darse ahora ni siquiera por cierto que en tal caso se alumbrase una particular modalidad de derecho de resistencia a ejecutar el planeamiento, por causa de supuesta ilegalidad de la calificación del suelo, que sin más viabilizase el ataque eficaz contra ella en sede de discutirse un "acto de aplicación", lo que es hipótesis que el recurrente maneja de manera apodíctica y pretendidamente incuestionable y que es, de principio, muy poco convincente para esta Sala. Por ello, cuenta con fundamento la Administración apelada cuando dice que la parte actora no cuestiona el sistema de expropiación establecido, sino las determinaciones ya iniciales, del PGOU de 1.995, acerca del uso característico del Área de Reparto 307, y en cuanto a la ausencia de coeficiente de ponderación.*

*Mas todo ese debate no puede residenciarse y concentrarse en torno al acuerdo de iniciación del expediente expropiatorio basado con pleno fundamento en que ese es precisamente el sistema de actuación que el Plan legítimamente establece pues, siendo así, la Administración expropiante emprende el ejercicio de su potestad ablatoria con plena libertad y soberanía, quedando ésta inmune a las cuestiones de legalidad sustancial última que puedan oponerse a los instrumentos que legitiman la expropiación, todos los cuales han ofrecido en su momento el cauce específico de ataque y depuración en clave de legalidad, y operan ahora con todos los rasgos y las presunciones de validez y eficacia que el ordenamiento administrativo les reconoce. -Artículo 57.1 LRJ-PAC-.*

**b) Motivación de la elección: razones de urgencia o necesidad**

Pasando ahora a analizar la motivación que debe fundamentar la elección del sistema de expropiación por parte de la Administración, la STS de 18 de enero de 2003<sup>186</sup> señala que:

*“Además, el Plan General de Ordenación Urbana, que se ejecuta mediante la delimitación de la Unidad de Actuación SE-10 en suelo urbano por el sistema de expropiación, destina dicho suelo a equipamientos para usos sociales de interés público, por lo que difícilmente podría alcanzarse el cumplimiento de dicho objetivo mediante el sistema de compensación dada la dificultad de lograr una equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, que constituye uno de los principios rectores del urbanismo [artículo 3.2 b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976], de manera que son también razones de necesidad las que justifican la elección del sistema de expropiación ante la imposibilidad o extrema dificultad de lograr la colaboración de la iniciativa*

---

<sup>186</sup> Id Cendoj: 28079130062003100055/Nº de Recurso: 7386/1998.

privada, por lo que, repetimos, este segundo motivo de casación debe ser desestimado al igual que el primero.” (FJ 6º).

Lo cierto es que, en lo que respecta a la motivación que acredita la existencia de “razones de urgencia o necesidad” la jurisprudencia ha mantenido, en términos generales, un criterio amplio y diverso. La ilustrativa STSJ de Madrid 809/1998, de 14 de mayo<sup>187</sup>, invocando la jurisprudencia mantenida por el TS, estima justificada la elección del sistema de expropiación señalando que:

“Este Tribunal, al tiempo de justificar la elección del sistema de expropiación, ya puso de manifiesto las especiales características de la operación urbanística proyectada (“tendente a propiciar un desarrollo de la zona Sur de Madrid corrigiendo desequilibrios territoriales de la Comunidad Autónoma, mediante la acción concertada de varios Municipios que permita mejorar en esta zona los servicios públicos y el relanzamiento de la actividad económica a través de la creación de equipamientos supramunicipales y el establecimiento y mejora de la red de comunicación y transporte”), y la dificultad de los propietarios comprendidos en la unidad de actuación para hacer frente, por sí mismos, a las cargas urbanísticas y costes de urbanización previstos para las infraestructuras proyectadas, lo cual justificaba la elección del sistema de expropiación y hacía inviable la elección de los sistemas de compensación o cooperación, ya que estos últimos no garantizarían un reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, haciendo recaer sobre unos pocos propietarios el peso de una operación urbanística diseñada para corregir desequilibrios territoriales e implantar infraestructuras y servicios destinados a la colectividad.

Conclusión que se apoya en una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras la STS Sala Tercera, Sección Sexta, de 27-12-1990 o la de 13 de abril de 1987) que afirma como improcedente la delimitación de unidades o polígonos para ejecutar un sistema general que no afecta sólo al polígono o unidad misma sino a todo el conjunto o base de población de municipio, y han de remitirse tales actuaciones al sistema de expropiación forzosa, destacando lo impropio de imponer a un solo propietario, o pequeño grupo de ellos, obras o urbanizaciones en interés de toda la comunidad. De modo que no es posible hacer recaer sobre uno o varios particulares cargas impropias del planeamiento urbanístico en la medida en que los sistemas generales pasan a integrar el común beneficio público y no resultan en manera alguna computables como beneficio para el particular que cede y urbaniza los terrenos, ni se establecen en su interés más o menos particularizado, lo que

---

<sup>187</sup> Id Cendoj: 28079330011998100121/Nº de Recurso: 3120/1993. Su contenido, fue confirmado íntegramente por STS de 21 de diciembre de 2002 (Id Cendoj: 28079130062002100097/Nº de Recurso: 7099/1998). En la misma línea se sitúa otra STS también de 21 de diciembre de 2002 (Id Cendoj: 28079130062002100098/Nº de Recurso: 7108/1998).



*convierte su ejecución en un gravamen inasumible y legalmente descartado.” (FJ. 6º)<sup>188</sup>.*

La STSJ de Valencia 322/2001, de 9 de marzo<sup>189</sup>, considera que concurren tales circunstancias cuando:

*“apareciendo de lo actuado como, más de 80 % del suelo afectado por el Plan Parcial se destinará a la ejecución de sistemas generales y dotacionales, ante tal situación de hecho, cabe estimar el que, concurren razones bastantes para justificar la elección del sistema expropiatorio” (FJ 3º)*

Por otro lado, la STSJ del País Vasco 678/2000, de 21 de junio<sup>190</sup>, considera justificada la elección fundamentada en:

*“La Sala considera que este motivo impugnatorio habrá de ser también rechazado dado que resultaba preciso acudir a un sistema de gestión pública para garantizar la coordinación del conjunto de obras de infraestructura que es necesario realizar para dar valor a los terrenos del área (Variante Sur Ferroviaria, nuevos accesos, etc..). En consecuencia, el sistema que asegura la ejecución de todas las obras e instalaciones es la asunción de las mismas por las instituciones públicas, siendo necesaria una rápida gestión, dado que los periodos de ejecución del PERI son escasos. Asimismo, el sistema garantiza la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.*

*Todas estas razones resultan suficientes para justificar la elección del sistema de expropiación, tanto por motivos de necesidad como de urgencia.”(FJ 4º).*

En otro pronunciamiento, la STSJ del País Vasco 3/2001, de 4 de enero<sup>191</sup>, considera motivación suficiente que:

*“Por otro lado, en orden a la elección del sistema de actuación, la memoria del proyecto indica en su apartado 8 que se justifica la elección en la gran superficie de terrenos a obtener y la necesidad de ocupar la totalidad de los mismos, el número de propietarios tanto privados como públicos existentes, la rapidez que demanda la puesta a disposición de los terrenos, a lo que cabe añadir que la estructura de la propiedad del sector avala dicho sistema, ya que los propietarios privados del sector suman un total de 414.429 m2 en tanto que la Administración suma 997.872*

---

<sup>188</sup> Sentencia que fue confirmada por la STS 8754/2002, de 21 de diciembre (Id Cendoj: 28079130062002100098/Nº de Recurso: 7108/1998).

<sup>189</sup> Id Cendoj: 46250330012001100250/Nº de Recurso: 1638/1994.

<sup>190</sup> Id Cendoj: 48020330022000100521/Nº de Recurso: 7/1996.

<sup>191</sup> Id Cendoj: 48020330022001100002/Nº de Recurso: 875/1998.

*m2, lo que imposibilita a aquellos para ejecutar el sector, al no alcanzar el sesenta por ciento previsto por el art. 168 RGU.” (FJ. 3º)*

En ocasiones, la justicia se ha valido de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico para entender justificado el uso del sistema de expropiación, tal y como sucede en la STS de 10 de febrero de 2010<sup>192</sup>, donde se considera que la finalidad de realojar a los afectados por la actuación en viviendas de protección oficial

*“(…) es claramente urbanística y, por consiguiente, en contra de lo declarado por el Tribunal a quo, ello justifica acudir al sistema de expropiación cuando, como reconoce la propia Sala sentenciadora, hay razones de urgencia o necesidad para no tener en cuenta los sistemas de compensación y cooperación, además de concurrir este concreto título que, al igual que la obtención de sistemas generales, locales o dotaciones, es propio del planeamiento urbanístico por expresa disposición del citado precepto, que, conforme a lo establecido en la Disposición Final Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tiene el carácter de condición básica en el ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución.” (FJ. 5º).*

Por último, y como una muestra más de la amplitud de fines en los que procede aplicar el sistema de expropiación, la STS de 4 de junio de 1998<sup>193</sup> entiende que:

*“(…) el propio Plan especifica la razón de necesidad en que se apoya el sistema, cual es la de "evitar la aparición de nuevas promociones de suelo al abrigo de la regularización". Esta justificación es, además, completamente razonable, pues, habiendo surgido la urbanización "Vallequillas" sin orden ni concierto, y sin ninguna intervención de la Administración urbanística, la necesidad de evitar la aglomeración de nuevas construcciones sólo puede ser satisfecha acudiendo al sistema de expropiación y sacando los terrenos del comercio privado, todo ello, naturalmente, mediante la correspondiente compensación con el pago del justiprecio” (FJ. 7º)*

En definitiva, de la jurisprudencia que se acaba de comentar se deduce que los tribunales han venido considerado fundamentada la elección del sistema, con una razonable amplitud. Ahora bien, aún a pesar de la amplitud con la que la jurisprudencia ha entendido

---

<sup>192</sup> Id Cendoj: 28079130052010100157/Nº de Recurso: 7437/2005.

<sup>193</sup> Id Cendoj: 28079130051998100551/Nº de Recurso: 6255/1992. Todo ello, con independencia de que en el supuesto de autos, el Tribunal entendiera la procedencia del sistema de expropiación al amparo de lo dispuesto en la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de las actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, y del artículo 119.4 de la LS76.

motivada la elección, los niveles de exigencia de la misma se extienden a toda la documentación que conforma el correspondiente procedimiento de elección. La STSJ de Galicia 1068/2000, de 6 de julio<sup>194</sup>, si bien, a priori entiende motivada la elección del sistema de expropiación, hace un juicio exhaustivo de la “*justificación de la expropiación*”<sup>195</sup>, concluyendo que ésta no estaba suficientemente motivada y anulando la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, en lo que se refiere a esa concreta unidad de actuación:

*“TERCERO: (...) Teniendo en cuenta que el destino de la UE N° 9 es el uso privativo municipal no parece compatible con él la utilización de los sistemas de compensación o cooperación, pues la solidaridad en los beneficios y las adjudicaciones que los caracterizan no concuerdan con la singularidad del único uso previsto. Por ello no cabe apreciar la concurrencia de tal causa de nulidad, y lo que tiene que ser examinado y decidido es la justificación de la expropiación que, en definitiva, establece el PERI en la citada unidad.*

*CUARTO: La cuestión a la que acaba de aludirse se plantea en la fundamentación jurídica de la demanda con las alegaciones de inexistencia de "causa expropriandi" e infracción del principio de proporcionalidad y menor daño, ya que se dice que la necesidad concreta de ocupación de los inmuebles incluidos en la unidad no aparece en absoluto justificada en la Memoria del PERI, sino que, al contrario, en ella se hace referencia a otra previsión de ubicación de las oficinas municipales. En la contestación a la demanda se indica que "según los criterios del Planeamiento se ha considerado, por su ubicación y configuración, a los edificios incluidos en esta Unidad como idóneos para un equipamiento público". Sobre esta afirmación hay que decir que no se concreta en qué parte del planeamiento están establecidos esos criterios así como que la idoneidad no equivale a la necesidad, pues ésta supone la insuficiencia de las actuales instalaciones de los servicios municipales o la existencia de cualquier otro inconveniente para que en ellas puedan ser prestados del modo más adecuado para los ciudadanos. En la referida memoria nada se expresa sobre que la actuación en relación con la UE N° 9 venga motivada por alguno de los objetivos específicos del PERI, como son la protección del patrimonio arquitectónico del Casco Histórico y la resolución de los concretos problemas urbanísticos que se generan en su interior. Hay que entender, por lo tanto, que lo que pretende es una mejora en el equipamiento administrativo municipal. Pero en el apartado 1.1.6.5 de la Memoria se dice que existe una superabundancia de*

<sup>194</sup> Id Cendoj: 15030330022000100735/N° de Recurso: 4217/1997.

<sup>195</sup> La STSJ de Galicia 1070/2000, de 6 de julio (Id Cendoj: 15030330022000100525/N° de Recurso: 4237/1997), en otra unidad de actuación del mismo Plan Especial de Reforma Interior del Casco Histórico de Ourense, entiende justificada la elección del sistema de expropiación al considerar que “(...) Teniendo en cuenta que el destino de la UE N° 11 es el de biblioteca pública no parece compatible con él la utilización de los sistemas de compensación o cooperación, pues la solidaridad en los beneficios y las adjudicaciones que los caracterizan no concuerdan con la singularidad del único uso previsto.”

*elementos correspondientes al equipamiento religioso y administrativo; y en el 1.2.4 que el Casco Histórico es un área que "está bien dotada de equipamientos administrativos, ya que recoge muchos e importantes de los equipamientos de la ciudad, Ayuntamiento y oficinas municipales... aunque es previsible que en un futuro no muy lejano las oficinas municipales se trasladen al antiguo cuartel de San Francisco. En la Propuesta de Ordenación (5.0.3.9) se indican como objetivos de la actuación en la referida unidad "la obtención de la edificación existente que tiene grado de protección conservación de Fachada que ampliará y enlazará las actuales dependencias municipales con el edificio de la Cárcel de la Corona propiedad municipal, con lo que quedaría toda la manzana de uso privativo municipal", y seguidamente se añade que el uso administrativo se podrá cambiar por cualquier uso dotacional, pero nunca por el comercial o residencial.*

*Lo que se indica aquí es el resultado de la actuación, no la razón por la cual es necesaria. Y en ningún otro lugar se hace referencia a la escasez de espacio de las oficinas municipales, o a su dispersión y a la conveniencia de su reagrupamiento, o a cualquier otra circunstancia que justifique, en definitiva, la ocupación de los inmuebles de la referida unidad para destinarlos al indicado fin, puesto que, como se resalta en la demanda, la única vez que se habla de oficinas municipales es para mencionar la previsión de su posible traslado a otro lugar. Y la obligada conclusión ante tales omisiones es la de que no se justifica debidamente la necesidad de la expropiación de los inmuebles comprendidos en la UE Nº 9. Por eso tienen que ser estimadas las pretensiones de la demanda en lo que se refieren a esta unidad.*

*QUINTO: La procedencia del pronunciamiento que acaba de anunciarse se refuerza al tener que ser asimismo acogidas, siquiera parcialmente, las alegaciones que se hacen en la demanda sobre el estudio económico financiero. Aunque, como reconoce la parte actora, las exigencias de detalle en las previsiones de costes, inversiones y forma de financiación en los estudios económico financieros de los planes urbanísticos han sido notoriamente suavizadas por la Jurisprudencia, se sigue afirmando su necesidad "a fin de comprobar que se ha efectuado una evaluación del coste del planeamiento proyectado y de las fuentes de su financiación" (STS 24-11-98), porque, como dice la misma sentencia, mediante él "se consigue que las previsiones urbanísticas cuenten, desde su inicio, con los medios materiales imprescindibles para ser llevadas a cabo, evitando que conformen el planeamiento lo que no son sino "sueños de despacho". El estudio económico financiero del PERI litigioso contiene una detallada previsión de los costes que supondrá su desarrollo. Su cuantificación puede ser discutible, aunque por lo que concierne a las expropiaciones esa discusión tiene que ser realizada dentro del procedimiento que se siga para llevarlas a cabo. Pero entre las peculiaridades de los PERIS se encuentra la de que deben "contener un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución, justificando la existencia de medios necesarios para llevarla a efecto" (artículo 83.4 del RPU). Y es en lo relativo a estos medios donde el plan impugnado adolece de una falta de la exigible concreción, ya que en la memoria de su estudio económico financiero (6.2. Propuestas de actuación) se dice simplemente que "Todos los costos derivados*

*de las Unidades Sistemáticas de Ejecución por Expropiación, así como las Actuaciones de Ampliación, reforma y mejora de servicios urbanos, pavimentación, amueblamiento urbano y jardinería, son a cargo de los fondos municipales", y al final de dicho apartado se concluye que "En todos ellos se establece la solidaridad en la financiación en la ejecución entre el Ayuntamiento y las restantes administraciones", declaración que parece contradecir la anteriormente transcrita y que emplea, al igual que aquella, unos términos totalmente vagos."*

La motivación era -y como se expondrá más adelante, sigue siendo-, una cuestión capital, de suerte que una insuficiente motivación de la elección del sistema provoca, tal y como señala la STSJ de Madrid 184/2002, de 14 de febrero<sup>196</sup>, *"la nulidad del sistema de actuación"*:

*"Como ha quedado expuesto, el art. 119.2 de la Ley del Suelo de 1976 prevé la preferencia de los sistemas de compensación y cooperación sobre el de expropiación "salvo cuando por razones de urgencia o necesidad exilan la expropiación". Pues bien, ni en las Normas Urbanísticas de la Revisión del Planeamiento ni en la Ficha correspondiente al Sector 4 del Suelo Apto para Urbanizar, tal y como ha quedado reflejado en el primer fundamento de derecho, se encuentra razonamiento alguno de cuál fue el motivo por el cual la Administración eligió el sistema de expropiación, por lo que dicha ausencia de justificación conlleva a la nulidad de dicho sistema de actuación en el referido sector." (FJ 4º)*

A idéntica conclusión llega la STSJ de la Rioja 144/2001, de 19 de marzo<sup>197</sup> (FJ 3º).

Únicamente resta señalar para concluir el examen de la LS76, que su artículo 119.4 preveía la aplicación forzosa del sistema de expropiación, cuando el sistema de compensación no ofrezca un resultado satisfactorio (expropiación-sanción), cuestión que será abordada más adelante en un epígrafe independiente.

## **2. Posición y elección del sistema de expropiación en la Ley de 1992**

El artículo 148.2 de la LS92 -siguiendo la senda marcada por la LRRU-, aunque mantuvo los tres sistemas de actuación tradicionales -compensación, cooperación y expropiación-, derogó -o matizó, según se interprete- la regulación de la elección del

<sup>196</sup> Id Cendoj: 28079330012002101347/Nº de Recurso: 1481/1997.

<sup>197</sup> Id Cendoj: 26089330012001100100/Nº de Recurso: 128/1999.

sistema de actuación que contenía la LS76, y la regla general pasó a ser la no existencia de subsidiariedad pública, ni privada, al señalar el primer apartado del citado artículo 148 que:

*“Las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso”.*

De una interpretación literal de dicho artículo, puede desprenderse que en la LS92, la Administración tenía una total libertad para la realización de tal elección, sin perjuicio de la obligación que tiene de motivar todos sus actos y acuerdos.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>198</sup>, la LRRU, reconoció la libertad de elección de la Administración actuante, ahora bien, consideran que ésta es *“bastante discutible”*, y sin embargo *“siguen en pie en muchas Comunidades Autónomas”*

Para A.DE RENTERÍA AROCENA<sup>199</sup>, la modificación legislativa de 1992, sentó el criterio general de atribuir a la Administración, la dirección y el control de la gestión urbanística; *“no obstante, se facultó a aquélla para asumir directamente dicha gestión o para encomendarla a la iniciativa privada o a entidades mixtas, debiendo suscitarse la iniciativa privada [...] “cuando el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico así lo aconseje”* -declarado constitucional por la STC 61/1997-. Para este autor, la regulación de la elección del sistema de actuación, *“acentuaba el principio general de discrecionalidad de la Administración”*.

En esa línea, distintos autores interpretan que el legislador de 1992 deseó mantener una posición de neutralidad. Así, CORRAL GARCÍA<sup>200</sup> considera que el artículo 148 de la LS92 *“concedía a la Administración plena libertad para decidir el sistema que creyera*

---

<sup>198</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *“Curso de Derecho Administrativo”*, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013, pág. 361.

<sup>199</sup> Vid. A.DE RENTERÍA AROCENA, *“CAPÍTULO XXXII. Urbanismo y registro de la propiedad en el País Vasco”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico del País Vasco”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 1313.

<sup>200</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, *“Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 154

*oportuno, frente a la LS76*”, que daba preferencia a los sistemas de compensación y cooperación. También para CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ<sup>201</sup>, la LS92, “*no solo no contempló los criterios de elección del sistema de actuación sino que tampoco otorgó preferencia a ninguno de los sistemas*”.

Ahora bien, dicho criterio no era unánime. Una parte de la doctrina, entendía que dicha afirmación era muy precipitada, y exigía ser matizada. Para SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>202</sup>, la LS92 continúa manteniendo límites a la capacidad de decisión de la Administración, frente a esa teórica libertad de elección, que deben ser interpretados a favor de los sistemas de participación privada. Entre sus argumentos señalan que el artículo 4.3 dispone que “*(...) cuando el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del planeamiento urbanístico así lo aconseje, se suscitará la iniciativa privada en la medida más amplia posible, a través de los sistemas de actuación (...)*”, lo que implica que la decisión de la Administración debe apoyarse necesariamente en esos argumentos. A todo ello añaden el límite genérico del artículo 23.1 de la CE, que proclama el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

En mi opinión, en la LS92 la preferencia por los sistemas de actuación privada desapareció del ordenamiento jurídico. Ahora bien, la elección del sistema de actuación - sea el que sea-, es discrecional, pero no arbitraria, debiendo estar expresamente motivada (exigencia prevista de manera general en los artículos 9.3 y 103.1 de la CE y 54 de la LRJPAC), entre otros aspectos, en la conveniencia del sistema elegido para satisfacer y alcanzar el interés general así como los objetivos previstos en el planeamiento.

Acerca del cambio legislativo señalado, resulta muy ilustrativa la STSJ de Madrid 30015/2008, de 20 mayo<sup>203</sup>, donde se afirma que:

*“Se ha de recordar al efecto que la Ley del Suelo de 1976 estableció la preferencia por los sistemas de compensación y cooperación sobre los de expropiación (art.*

---

<sup>201</sup> Vid. M.CORCHERO PÉREZ y L.SÁNCHEZ PÉREZ, “*La gestión urbanística en Cantabria*”, Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, núm. 125, Madrid, 2013, págs. 106-127.

<sup>202</sup> Vid. R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 475.

<sup>203</sup> Id Cendoj: 28079330042008100619/Nº de Recurso: 144/2003.

*119.2), precepto que sin embargo la jurisprudencia interpretó en sentido amplio, permitiendo que la Administración justificase adecuadamente las especiales circunstancias y medios económicos y financieros que hicieran aconsejable la elección del sistema de expropiación. La Ley 8/1990, de 25 de julio, suprimió los criterios preferentes en la elección del sistema de actuación y por tanto, la subsidiariedad del sistema de expropiación. La libertad de elección en el sistema de actuación se mantuvo en el art. 148 de la Ley del Suelo de 1992 (...)” (FJ 3º)*

No obstante, como ya se ha indicado, la LS92 fue declarada inconstitucional por la STC 61/1997, que en concreto, en esta cuestión determinó que

*“el Estado carece aquí de todo título competencial para prescribir que la ejecución se realice mediante unidades de ejecución y, menos aún, cuándo procede la actuación a través de esta técnica urbanística (...). Pero no le incumbe determinar el instrumento, el procedimiento o la forma en que ha de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, cuestiones estas que corresponden a la competencia urbanística autonómica, sin perjuicio de que, como hemos dicho (art. 94 TRLS), pueda tomar como punto de referencia, sin sentar su régimen jurídico, las áreas de reparto o las unidades de ejecución para regular las condiciones básicas de las facultades y deberes urbanísticos que garanticen la igualdad.” (FJ 27º)*

En consecuencia, en la actualidad la posición del sistema de expropiación en relación con los restantes sistemas de actuación, es una cuestión que corresponde determinar por entero a la normativa autonómica; sin perjuicio del obligado respeto a los derechos del ciudadano reconocidos en la legislación estatal, que a día de la fecha están contenidos esencialmente en el LS08, dentro de lo que la propia exposición de motivos considera “*el estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados*”<sup>204 y 205</sup>.

### **3. Posición y elección del sistema en la actualidad**

#### ***a) Consideraciones generales***

Como se indicaba en la introducción de este capítulo, la elección del sistema de expropiación por la Administración actuante es una cuestión que se halla íntimamente

---

<sup>204</sup> Vid. Exposición de Motivos, apartado IV.

<sup>205</sup> En la materia objeto del presente estudio, éstos se condensan con carácter general en el artículo 4, así como en el artículo 6, en relación con el respeto a la iniciativa privada en la urbanización, construcción o edificación y artículo 8.1 c) en relación con los derechos del propietario a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización.



conectada con la posición que éste ostenta en relación a los restantes sistemas de actuación. Asimismo, tal y como pone de manifiesto una consolidada línea jurisprudencial, la elección del sistema de expropiación -y el procedimiento que debe seguirse-, dependerán en una medida muy importante de la configuración efectuada por el legislador urbanístico.

Así, la STS de 16 de febrero de 2012<sup>206</sup> ha afirmado que “*las cuestiones relativas a la elección del sistema de ejecución por expropiación*”, son “*en su mayor parte competencia de las Comunidades Autónomas (vid. SsTC 37/1987, 61/1997 y 164/2001)*”. En esta Sentencia el TS, invocando la STS de 13 de octubre de 2011<sup>207</sup>, entiende que el legislador estatal –en relación al artículo 34<sup>208</sup> de la LS98-:

*“(…) no regula la facultad de la Administración urbanística de delimitar los ámbitos de gestión y su ejecución sistemática a través de la expropiación, limitando su alcance a establecer la posibilidad de aplicar la expropiación a las finalidades que contemple la legislación urbanística (autonómica), y, además, habilitar la potestad expropiatoria por incumplimiento de la función social de la propiedad” (FJ. 5º).*

A esta misma conclusión también había llegado la STS de 10 de febrero de 2010<sup>209</sup>, pero haciendo extensivo su razonamiento no sólo al artículo 34 de la LS98, sino también a los artículos 4, 33, y 35 de la misma<sup>210</sup> (FJ. 6º y 9º):

*“la regulación de los sistemas de ejecución o actuación urbanística es competencia de las Comunidades Autónomas, cuya legislación urbanística fijará el régimen de los posibles sistemas de actuación ( Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001), y, por tanto, el referido artículo 4 de la Ley 6/1998, de 13 de abril , se limita a establecer reglas generales relativas a la acción pública urbanística y a la participación en el proceso urbanizador de la iniciativa privada, mientras que los artículos 34 y 35 de la misma Ley definen las funciones de la expropiación y las*

---

<sup>206</sup> Id Cendoj: 28079130052012100101/Nº de Recurso: 4343/2009.

<sup>207</sup> Id Cendoj: 28079130052011100586/Nº de Recurso: 1621/2008.

<sup>208</sup> El artículo 34 de la LS98, rotulado “*Funciones de la expropiación*”, literalmente dispone que: “*La expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística y, asimismo, por incumplimiento de la función social de la propiedad, con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa*”, cuya redacción equivale a la del vigente artículo 29.1 de la LS08, estudiado en el Capítulo I del presente trabajo.

<sup>209</sup> Id Cendoj: 28079130052010100157/Nº de Recurso: 7437/2005.

<sup>210</sup> Preceptos que regulaban, respectivamente, la acción urbanística y la iniciativa privada (art. 4); legitimación de las expropiaciones (art. 33) y el ejercicio de la potestad expropiatoria (art. 35).

reglas para el ejercicio de la potestad expropiatoria con alusión en ambos a la legislación urbanística, en el primero para determinar que la expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística, y en el segundo para establecer que la potestad expropiatoria se ajustará a lo dispuesto en la propia Ley 6/1998 y en la legislación urbanística” (FJ 9º)

Y en relación al artículo 33

“(…) este precepto no impone como sistema de actuación el de expropiación sino que se limita a disponer que cuando la ordenación urbanística y sus ámbitos de gestión se desarrollen por expropiación, la aprobación de los planes de ordenación y de las delimitaciones de ámbitos de gestión implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.”(FJ.6)

Por último, la reciente STS de 26 de septiembre de 2012<sup>211</sup>, viene a reforzar este argumento, al señalar que:

“Carece de razón la representación procesal de la recurrente cuando insiste en sostener la vigencia en el territorio de la Comunidad de Madrid de la norma supletoria contenida en el artículo 119.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, pues en dicho territorio rige una ordenación urbanística, aprobada por la Asamblea de Madrid, que regula específicamente la elección del sistema de actuación.

Es más, como recuerda en la sentencia recurrida la Sala de instancia, el Tribunal Constitucional en su sentencia 164/2001, al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 6/1998, de régimen del Suelo y Valoraciones, declaró que el artículo 4 de ésta no impone sistema alguno de ejecución y tampoco predetermina quién, cómo o cuándo puede o debe participar en la gestión urbanística, manifestando que tales opciones normativas corresponden al legislador autonómico.” (FJ. 5º).

En definitiva, como decía antes, en esta cuestión habrá que estar principalmente a lo dispuesto en la legislación urbanística. No obstante, antes de pasar a analizar en detalle cómo se ha abordado este tema en la legislación autonómica, es preciso hacer una serie de consideraciones.

---

<sup>211</sup> Id Cendoj: 28079130052012100599/Nº de Recurso: 1835/2009.

Aunque el legislador básico estatal no ostenta título competencial para regular esta cuestión, para FERNÁNDEZ TORRES<sup>212</sup> la disparidad de soluciones “*es hoy un hecho intangible consecuente en buena medida con las oscilaciones de la legislación urbanística del Estado*”. Para este autor, los vigentes artículos 4 y 6<sup>213</sup> de la LS08, otorgan prioridad a los sistemas de participación pública -en especial, al agente urbanizador-, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que la legislación de las Comunidades Autónomas prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo<sup>214</sup>.

Ahora bien, aunque no sea el objeto de este trabajo, en atención al carácter íntegramente público que posee el sistema de expropiación, conviene hacer, siquiera someramente, una serie de precisiones en relación al grado de intervención que corresponde a los propietarios en la ejecución del planeamiento, ya que ésta cuestión va a ser determinante en la motivación de su elección como sistema de actuación.

MENÉNDEZ REXACH<sup>215</sup> entiende que la STC 164/2001, de 11 de julio “*es rotunda*” al afirmar que desde el artículo 4.2<sup>216</sup> de la LS98, artículo que tenía casi el mismo

---

<sup>212</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 65.

<sup>213</sup> Ambos artículos regulan los derechos del ciudadano y la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación, respectivamente. El ordenamiento jurídico español inmediatamente anterior al vigente, reconocía expresamente la iniciativa privada, en el art. 4 de la LS98. En relación este último, la STC 164/2001, de 11 de julio señaló que: “(...) el art. 4.1 LRSV no atribuye necesariamente a los propietarios la iniciativa urbanística; menos aún excluye a otros agentes económicos de las labores de transformación del suelo. La “iniciativa” de los propietarios, a que se refiere el art. 4.1 LRSV, se reconoce en el marco de la “acción urbanística de los entes públicos”. La participación o iniciativa de los propietarios en la transformación del suelo (urbanización) vendrá determinada, entonces, por la regulación de los sistemas o instrumentos de ejecución en cada legislación urbanística autonómica. Esa participación podrá ir desde el reconocimiento de un derecho a la transformación del suelo (en sistemas de ejecución privada) hasta la situación jurídica de interesado (en sistemas de ejecución pública). (...)”

<sup>214</sup> Para A.DE RENTERÍA AROCENA “*la Ley de 1998 ordenó que la gestión pública, a través de la acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitara, en la medida más amplia posible, la participación privada. Más tímidamente, la Ley del Suelo 8/2007 establece en el apartado 3 de su artículo tercero que la gestión pública urbanística y de las políticas del suelo fomentará la participación privada*”. Vid. A.DE RENTERIA AROCENA, “CAPÍTULO XXXII. Urbanismo y registro de la propiedad en el País Vasco” en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico del País Vasco”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 1313.

<sup>215</sup> Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “*Principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid*”, Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, núm. extra 1, 2003, pág. 135.

<sup>216</sup> En relación al art. 4.2 de la LS98, la STC 164/2001, de 11 de julio, señaló que:

“*El art. 4.2 LRSV impone la promoción de la participación privada en los siguientes términos: “La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada”. De nuevo debemos partir de que la opción por la dirección y control*

tenor literal que el actual art. 3.3 LS08, “no se impone sistema alguno de ejecución, tampoco se predetermina quién, cómo, o cuándo puede o debe participar. Estas opciones normativas corresponden al legislador autonómico”. Lo único que impone este precepto es “un mandato de promoción de la participación privada allí donde la actuación urbanística no sea particular, sino administrativa”<sup>217</sup>.

En esa línea, para SÁNCHEZ GOYANES<sup>218</sup> del artículo 3.3 de la LS08 “se esboza un cierto principio orientador para la regulación autonómica de las formas de gestión urbanística” que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, posee “suficiente elasticidad”, como para dar cobertura a todas las modalidades actualmente implantadas en el panorama de nuestro Derecho Urbanístico.

En ese sentido, lo cierto es que el legislador autonómico ha optado por soluciones diversas. Como se verá, hay normas que legitiman una elección discrecional del sistema de

---

*públicos de la gestión urbanística constituye un límite elemental al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y de libre empresa (art. 38 CE), con cobertura competencial en el art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FJ 14.c). Debemos admitir también que en los casos de actuación urbanística pública (ya no sólo de control o dirección públicos) el Estado puede establecer que el sacrificio de la iniciativa económica privada se compense o equilibre con una participación "en la medida más amplia posible". Y ello es lo que cabalmente impone el art. 4.2 LRSV, un mandato de promoción de la participación privada allí donde la actuación urbanística no sea particular, sino administrativa. En el precepto impugnado no se impone sistema alguno de ejecución, tampoco se predetermina quién, cómo, o cuándo puede o debe participar. Estas opciones normativas corresponden al legislador autonómico. Es claro que una norma como la anterior no puede tacharse de inconstitucional por desviada respecto del art. 149.1.1 CE.*

*Por último, el art. 4.3 LRSV establece que "en los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo". La conformidad de esta norma con el art. 149.1.1 CE no puede ser cuestionada. En primer lugar porque, como quedó dicho, el art. 4.3 LRSV regula la participación de la iniciativa urbanística privada que deriva del derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y -en su caso- de la libertad de empresa (art. 38 CE). En segundo lugar, porque el párrafo impugnado se limita a prever la posible participación de propietarios y empresarios, pero no regula ninguna concreta forma de participación, y ello nos permite concluir que estamos ante una condición básica para la igualdad de los propietarios y empresarios urbanísticos de España. Por último, mediante estas condiciones básicas no se invade la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas (...)." (FJ 9º)*

<sup>217</sup> Para MENÉNDEZ REXACH, no sería constitucional una legislación autonómica que estableciera una regulación de la ejecución del planeamiento en la que los propietarios careciesen de iniciativa de transformación, pero sí lo sería una legislación donde los propietarios pudieran adoptarla en pie de igualdad y en concurrencia con terceros no propietarios. Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “Principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid”, Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, núm. extra 1, 2003, pág. 135.

<sup>218</sup> Vid. E.SÁNCHEZ GOYANES, “Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 177-225, pág. 198.

expropiación -lo que no quiere decir, que la decisión no tenga que ser motivada-, al situarlo en pie de igualdad con el resto de sistemas de actuación. Otras normas exigen una motivación reforzada; y otras, incluso, supeditan su elección a la concurrencia de una serie de presupuestos de hecho, colocando así al sistema de expropiación en una posición gregaria en relación al resto de sistemas de actuación.

En esencia, comparto el planteamiento formulado por estos autores. A mi entender, no es posible deducir de la LS08 límites en la configuración legal de la elección de los sistemas de ejecución urbanística. En consecuencia tampoco es posible colegir que el sistema de expropiación esté situado en una posición subsidiaria al resto de sistemas de actuación. Esta interpretación, está avalada, por un lado, por la diversidad de tendencias que han mostrado los legisladores autonómicos, y por otro, por la propia jurisprudencia.

Sin perjuicio de lo expresado, una serie de voces autorizadas señalan la existencia de límites sobre la elección del sistema, que amparados en principios o disposiciones jurídicas de carácter transversal, a su juicio situarían al sistema de expropiación en una posición gregaria respecto al resto de sistemas de actuación.

En su momento, una de esas voces fue la de PARADA VÁZQUEZ<sup>219</sup>, quien interpretando el artículo 4 de la LS98 señaló que “*el protagonismo del ente público en la ejecución de los planes por el sistema de expropiación forzosa*” se encuentra limitado por el principio de subsidiariedad, que por un lado, antepone el sistema de compensación al de expropiación, y de otro, en caso de optar por la expropiación, existe una preferencia por la ejecución mediante concesionario. De ese modo, señala el autor, sólo si los propietarios renuncian de manera expresa a ejecutar por sí mismos el plan de desarrollo, y se acredita la imposibilidad de ejecutar el plan por concesión o agente urbanizador privado, estaría justificada la ejecución directa por un ente público del plan mediante expropiación.

---

<sup>219</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 428.

Frente a ese argumento, cabe señalar que durante la vigencia de la LS98, existieron legislaciones autonómicas que permitían la elección del sistema de expropiación sin requerir la expresa renuncia de los particulares a ejecutar el plan.

En mi opinión, de la vigente LS08 -y en particular, de sus artículos 3 y 6-, no es posible colegir límites taxativos a la elección del sistema de expropiación -ni tampoco a sus modalidades de gestión-. Como se desprende de la jurisprudencia del TC pienso que estos preceptos constituyen lo que SANCHEZ GOYANES<sup>220</sup> denomina “*principios orientadores*” para el legislador autonómico, siendo éste, quien a la postre determinará la posición que ocupan cada sistema de actuación, y los requisitos para su elección.

Actualmente, el propio PARADA VÁZQUEZ<sup>221</sup> considera que el Estado en la LS08, “*ha renunciado a regular los sistemas de ejecución de los planes de urbanismo*”, de modo que como reconoce el propio autor, la configuración de estos derechos dependerá de la opción que tome el legislador autonómico, o incluso, cabe “*que sea el propio municipio el que decidirá el sistema de ejecución, pudiendo, en unos casos, elegir el de gestión privada y, en otros, socializar el derecho de urbanizar, decidiéndose por un sistema público de gestión*”. Para el autor, esta última opción era hasta ahora “*una posibilidad más teórica que real por el elevado coste de las expropiaciones*”, pero en la actualidad es perfectamente factible, por el abaratamiento de los justiprecios, consecuencia de la LS08.

Por otro lado, BAÑO LEÓN<sup>222</sup> estima que el reconocimiento a los propietarios por la LS08 de un derecho a participar en las operaciones de distribución de beneficios y cargas, unido al contenido esencial del derecho de propiedad garantizado en el art. 33 de la CE, obligan a limitar la discrecionalidad que el legislador autonómico puede utilizar a la hora de elegir entre los diferentes procedimientos urbanísticos. Para este autor, la Administración “*sólo podrá utilizar la expropiación como medio de urbanización de un ámbito territorial*

---

<sup>220</sup> Vid. E.SÁNCHEZ GOYANES, “Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 177-225, pág. 198.

<sup>221</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, págs. 315 y 316.

<sup>222</sup> Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “Derecho urbanístico común”, Iustel, Madrid, 2009, pág. 275 y 276.

*cuando quede probado que concurran circunstancias especiales que hacen inviable la utilización de los demás sistemas*". Para este autor, el uso de la expropiación como técnica alternativa a los procedimientos de gestión urbanística no es admisible en derecho, y sólo será admisible, cuando quede probado que no hay otro procedimiento *"menos aflictivo para cumplir el interés público en la urbanización"*, derivando dicha aplicación del principio de proporcionalidad del contenido de los artículos 33 y 53.2 de la CE. En su opinión *"el control del acuerdo de necesidad de ocupación y, en su caso, de la previsión directa en el plan exigen una interpretación restrictiva, de acuerdo con el principio de proporcionalidad"*<sup>223</sup>.

A ello hay que añadir la problemática que este autor plantea en relación al justiprecio, ya que considera que mientras que en el sistema de cooperación, compensación o con el agente urbanizador, el propietario costea la urbanización y a cambio recibe la mayoría del aprovechamiento urbanístico –que oscila entre el 80 y el 95 por 100, conforme al art. 16.1 b) LS08-; en el sistema de expropiación, el propietario únicamente percibe el justiprecio, que no contempla la *"plusvalía"*, o *"el valor del derecho a participar en las operaciones de transformación"*.

Reforzarían estas críticas los argumentos de VILLALÓN PRIETO<sup>224</sup>, que recuerda que a la luz del artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>225</sup>, la expropiación no puede desconocer ciertas reglas elementales *"como el necesario otorgamiento de una indemnización en caso de que los particulares se vean privados de sus propiedades"*. Para el autor, en estos supuestos debe primar el interés general,

---

<sup>223</sup> En esa misma línea, si bien, analizando únicamente la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se manifiesta A.BAENA GONZÁLEZ, *"La quiebra del sistema de garantías de las expropiaciones urbanísticas en Andalucía"*, Revista Práctica Urbanística, núm. 44, Sección Estudios, Editorial La Ley, Madrid, diciembre 2005, págs. 34 y ss. En mi opinión, en términos estrictamente jurídicos, la consideración del sistema de expropiación como sistema de actuación "residual" propuesta por BAÑO LEÓN, no ha obtenido acogida en buena parte las legislaciones autonómicas.

<sup>224</sup> Vid. J.C.VILLALÓN PRIETO, *"Protección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del TEDH"*, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 142, Madrid, abril-junio 2009, pág. 359.

<sup>225</sup> Dicho artículo, rotulado *"Protección de la propiedad"*, literalmente dispone que: *"Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional."*

*Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas."*

pero éste “*debe equilibrarse con el respeto a las garantías de propiedad de los particulares, a los que habrá que concederles una indemnización equivalente al valor de sus bienes, y ello para que se observe el justo equilibrio que impone el Convenio Europeo de Derechos Humanos*”.

A estas críticas se suma PARADA VÁZQUEZ<sup>226</sup>, pero lo hace desde una perspectiva diferente a los anteriores, ya que él reconoce que de la LS08 no es posible deducir límites a la elección del sistema, reprochando al legislador estatal “*la profunda y grave desigualdad en el régimen de la propiedad en todo el territorio nacional, lo que resulta contraria a la regulación unitaria de dicho derecho, a que obliga el art. 149 de la Constitución*”. A su juicio “*no tiene sentido que el derecho a urbanizar y atribuirse la mayor parte de las plusvalías, el “negocio urbanístico”, pueda estar o no estar dentro del derecho de propiedad privada en función de lo que determinen los legisladores autonómicos y las autoridades municipales en el marco de opciones que aquéllos les permitan*”.

Sobre esta cuestión, hay algo que no se puede ni debe obviar, y es el hecho de que la “*plusvalía*” o “*negocio urbanístico*” de la operación, está íntimamente vinculado a su riesgo y ventura. Y en el sistema de expropiación, el riesgo y ventura es asumido íntegramente por la Administración, quien podrá recuperar, o no, dichas plusvalías. En otras palabras, como acertadamente señala el propio PARADA VÁZQUEZ<sup>227</sup>, “*la responsabilidad de la ejecución y el riesgo de venta de los solares resultantes pasa íntegramente a la Administración*”.

Precisamente, el hecho de que el régimen de valoraciones de la LS08 no incluya en el justiprecio las plusvalías de los aprovechamientos urbanísticos previstos en los planes, hace que la Administración actuante se sitúe exactamente en el mismo lugar en el que se

---

<sup>226</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 316.

<sup>227</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 392.



hallaría el propietario/particular si hubiera decidido poner en marcha esa operación de transformación.

Ahora bien, cuestión aparte es que la Administración está obligada a cumplir de manera precisa con el fin –que necesariamente deberá constituir una “*causa justificada de utilidad pública o interés social*”- que motivó la ejecución del ámbito a través del sistema expropiación. Por ello, si bien considero que de la LS08 no puede colegirse una posición subsidiaria del sistema de expropiación respecto de los demás, sí creo que en atención a los argumentos de estos autores, sin perjuicio de la posición en que lo sitúe la Comunidad Autónoma, la elección del sistema de expropiación requiere de una motivación expresa acreditativa de su idoneidad y procedencia para el cumplimiento de unos objetivos previamente definidos. Es decir, una justificación de su elección.

En otro orden, SERRANO ALBERCA<sup>228</sup> conceptúa a la “*expropiación-sistema*” (así la denomina), dentro del grupo de expropiaciones fundadas en una causa abstracta de interés social; causa que provoca que la expropiación vaya más allá de la mera realización de una obra pública o la implantación de un servicio concreto, pretendiendo en este caso “*intervenir la economía*”. Para el autor “*la expropiación – sistema no tiene por finalidad la ejecución de obras públicas en un ámbito privado*”, sino que es un instrumento que se emplea cuando “*se pretende una intervención pública de conformación o transformación social de la propiedad del suelo*”.

De todo ello, el autor colige que “*el problema de la justificación de la elección del sistema expropiatorio tiene que ver con la causa expropiandi*”, por esta razón, la discrecionalidad puede ser controlada. Si el fin de interés social para el que se implanta el sistema está motivado, la elección estará justificada. El autor, citando a GALLEGO ANABITARTE<sup>229</sup> que señala que la Administración actuante, deberá motivar en cada caso “*y sobre todo en el supuesto de expropiación*”, porque emplea ese sistema; concluye señalando

---

<sup>228</sup> Vid. J.M.SERRANO ALBERCA, “*El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2003, pág. 349.

<sup>229</sup> Vid. A.GALLEGO ANABITARTE, “*Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa*”, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Nº 134, 1993, pág. 40.

que estas manifestaciones expresas de la causa expropiandi hacen muy difícil que puedan existir declaraciones implícitas.

En línea con lo señalado por estos autores, resulta ilustrativa la STSJ de Canarias 96/2006, de 18 de abril<sup>230</sup>, que invocando su Sentencia 410/2005, de 22 de septiembre<sup>231</sup>, hace un interesante repaso acerca de cómo se debe interpretar la discrecionalidad en la elección del sistema de ejecución, trayendo a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo que viene a avalar la importancia que la motivación de la decisión tiene sobre este asunto. Los planteamientos aquí reproducidos, pienso que son extrapolables sobre todo a aquellas Comunidades que prevén una elección discrecional del sistema de actuación:

*“(...) añadimos en el Fundamento Cuarto "La elección del sistema de ejecución debe calificarse como una decisión de carácter discrecional de la Administración, que la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1.984, la califica de reglada o cuasireglada en relación a la legislación estatal.*

*Ahora bien, en cualquier caso, el tamiz jurisdiccional es inevitable a través del control de los hechos determinantes y a la luz de los principios generales del derecho, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto, la decisión administrativa resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico, y, más concretamente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos - Art. 9.3 CE( SS 17 de marzo y 15 de abril 1992 y las en ellas dictadas).*

*El nudo de la cuestión se encuentra en la justificación del sistema elegido. Es consustancial para deslindar lo discrecional y lo arbitrario. En los actos discrecionales, al existir una libertad estimativa, resulta de gran trascendencia el proceso lógico que conduce a la decisión, de manera que la actuación de una potestad discrecional se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1.991).” (FJ. 3º).*

Por tanto, aún cuando la legislación autonómica prevea una elección discrecional del sistema de actuación, ésta con carácter general requiere indiscutiblemente de una motivación expresa, en la que queden acreditados los motivos que llevan a la Administración aplicar el sistema, así como su idoneidad para la consecución de unos objetivos previamente

---

<sup>230</sup> Id Cendoj: 35016330022006100266/Nº de Recurso: 479/2001.

<sup>231</sup> Id Cendoj: 35016330012005100569/Nº de Recurso: 478/2001.

definidos. En ese sentido, ante una impugnación indirecta del sistema de expropiación establecido en un PGOU, por supuesta vulneración del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y, en concreto, del artículo 1 de su Protocolo adicional, la reciente STS de 23 de diciembre de 2011<sup>232</sup>, vuelve a poner la lupa sobre la justificación ofrecida por la Administración en la elección del sistema, al estimar que:

*“La elección del sistema de expropiación forzosa ha sido, en fin, conforme a la normativa autonómica aplicable, que cita la sentencia recurrida, y proporcionada para los sectores de suelo urbanizable afectados, en los que se destina un 70 % de la superficie a viviendas de promoción pública. No puede entenderse infringido, con los alegatos genéricos que se formulan, el equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguardia de los derechos de los interesados que protege el artículo 1 del Protocolo adicional, dentro del amplio margen consentido a los planes de urbanismo en la jurisprudencia europea. Todo ello excluye la lesión del Protocolo adicional que se nos invoca. (Sentencias del TEDH caso Kortessi c. Grecia de 13 de julio de 2006 (§ 33). de 24 de septiembre de 1982 Sporrong y Lönnroth c. Suecia § 69) y de 12 de julio de 2011 Maioli c. Italia § 67, a contrario.” (FJ. 5º).*

En definitiva, todas las argumentaciones expuestas por estos autores –con un marcado carácter transversal-, están íntimamente relacionadas con la particular naturaleza del sistema de expropiación, fuertemente intervenida por la legislación expropiatoria. Considero que de las mismas, no puede deducirse que el sistema de expropiación se haya situado por el legislador estatal en una posición subsidiaria. Ahora bien, sí creo que estas argumentaciones sí vienen a reforzar la exigencia de que sea imprescindible motivar adecuadamente la elección del sistema de expropiación, así como los distintos procesos sucesivos que conduzcan a formar la voluntad de la Administración en esa dirección.

Todo ello, sin perjuicio de que la argumentación de mayor calado y trascendencia, deberá descansar sobre la regulación contenida en la respectiva legislación autonómica, ya que ésta es la que va a determinar a la postre, la posición real en la que se halla el sistema de expropiación con relación a los restantes sistemas, así como, en su caso, las premisas que deben concurrir para su elección.

---

<sup>232</sup> Id Cendoj: 28079130052011100805/Nº de Recurso: 6208/2007.

Es más, junto a las anteriores consideraciones, con carácter general en la elección del sistema de ejecución -sea éste el que sea-, también se deberá tener en cuenta, a mi entender, como elemento que forma la voluntad de acuerdo, lo que SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>233</sup>, inspirándose en el artículo 6 de la LS08, han acertado a denominar como *“parámetros de eficacia y eficiencia predicables de toda decisión razonablemente meditada”*, de modo que los agentes de la misma, sean éstos públicos o privados, *“puedan garantizar mayores cotas de eficacia y eficiencia para los intereses generales de la comunidad”*.

Estos parámetros, que deben estar presentes en las Administraciones Públicas además de por la LS08, por imperativo de la LOEPSF, en la elección del sistema de expropiación cobran aún mayor importancia si cabe, ya que su gestión va a exigir una intervención proactiva de la Administración Pública, ya que ésta asumirá el pleno control del proceso.

En fin, formuladas estas consideraciones generales, ahora procede pasar a analizar cómo ha abordado el legislador autonómico esta cuestión. En atención a la heterogeneidad y a la importancia que ésta posee para el objeto de este trabajo, es preciso efectuar un análisis de la misma, Comunidad por Comunidad.

#### ***b) Comunidades Autónomas con un amplio margen de decisión***

La legislación de ocho de las diecisiete Comunidades Autónomas, en líneas generales, confiere un amplio margen de discrecionalidad a la Administración actuante a la hora de elegir el sistema de actuación urbanística. Sus legisladores han asumido de este modo el planteamiento de la LS92, situando al sistema de expropiación en un plano de igualdad en relación a los restantes sistemas. Dichas Comunidades son las siguientes:

---

<sup>233</sup> Vid. R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, *“Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”*, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 267-273.

- *Andalucía*

En Andalucía, el artículo 107 de la LOUA determina que la actuación por unidades de ejecución se pueda desarrollar mediante tres sistemas de actuación, dos de ellos de actuación pública, el de expropiación y el de cooperación, y uno de actuación privada, el de compensación.

Desde el punto de vista procedimental, la norma prevé dos momentos procedimentales. Un primer momento, de fijación del sistema, y otro posterior, de establecimiento del sistema. En lo que respecta a la fijación del sistema, el artículo 107.2 prevé que ésta se efectuará en el instrumento de planeamiento o, en su defecto, por el mismo procedimiento establecido para la delimitación de unidades de ejecución. Por su parte, el artículo 108.2 de la LOUA señala que el sistema quedará establecido<sup>234</sup>:

- a) En el sistema de expropiación, con la aprobación de la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación o con la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta, o, en su caso, con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador.
- b) En el sistema de cooperación, con el acuerdo de iniciación del sistema.
- c) En el sistema de compensación, con la aprobación de la iniciativa formulada por la persona propietaria única, la suscripción del convenio urbanístico con la totalidad de las personas propietarias, con el otorgamiento.

---

<sup>234</sup> Para CANO MURCIA, la LOUA permite que pueda “llevarse a cabo la expropiación de terrenos incluidos dentro de una unidad de ejecución, sin que ello suponga que se adelantará la ejecución material de la misma, al quedar pendiente, en su caso la aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo y la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización”. Vid. A.CANO MURCIA, “La tramitación del sistema de expropiación urbanística previa a la tramitación del planeamiento de desarrollo, en el ámbito de la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía”, Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 18, Madrid, 2009, págs. 2627 y ss. Sin embargo, esta tesis tiene difícil encaje con la concepción (avalada por la jurisprudencia) del inicio del expediente de expropiación, cuestión que se aborda en el capítulo siguiente.

En ese sentido, PERALES MADUEÑO<sup>235</sup>, denuncia que la LOUA no es coherente en el inicio del sistema de expropiación, puesto que no cabe la alternativa que señala el artículo 108.2 a). El autor indica que la aprobación de la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos, es siempre anterior al procedimiento de tasación, individualizado o de tasación conjunta, tal y como señala el artículo 115.

Por su parte, el artículo 108 de la LOUA establece los criterios para fijar el sistema. En dicho precepto se faculta a la Administración actuante a elegir motivadamente el sistema *“atendiendo a las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y los medios económico-financieros con que efectivamente cuente la Administración y la iniciativa privada interesada en asumir la actividad de ejecución o, en su caso, participar en ella.”*

Dicho artículo, en principio, muestra una aparente *“neutralidad”* respecto a sus preferencias por uno u otro sistema de actuación. En ese sentido, como destaca LOPEZ MENUDO<sup>236</sup>, la LOUA es una norma que en materia de ejecución del planeamiento, remarca (art. 86), la determinación por la Administración actuante del carácter público o privado de la forma de gestión de la actividad de ejecución, lo constituye una manifestación del *“urbanismo como función pública”*.

Ahora bien, dicha *“neutralidad”* en lo que se refiere a la determinación del sistema de actuación, en realidad, como indica FERNÁNDEZ TORRES<sup>237</sup>, sólo es aparente, ya que el artículo 109 de la LOUA regula el procedimiento para sustituir el sistema de compensación cuando éste haya sido fijado por el planeamiento pero aún no haya quedado establecido y no exista iniciativa para su establecimiento. En tal caso, la norma establece la preferencia por el sistema de expropiación mediante gestión directa, cuando exista urgente necesidad pública declarada por el municipio de incorporar los terrenos al patrimonio

---

<sup>235</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, *“La Ejecución del Planeamiento”*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 156.

<sup>236</sup> Vid. F.LÓPEZ MENUDO, *“La ley de ordenación urbanística de Andalucía”*, Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo, núm. Extra 1, Lex Nova, Madrid, 2003, págs. 7-39, pág. 33.

<sup>237</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Capítulo 19. La expropiación forzosa por razón de urbanismo: régimen jurídico general y singularidades de la legislación andaluza”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Andalucía”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, pág. 631 (nota 18).

público de suelo o de destinarlos a la construcción de viviendas en régimen de protección pública u otros usos de interés social. Por su parte, el artículo 110 establece el procedimiento para la declaración de incumplimiento y sustitución del sistema de compensación.

Ambos preceptos, unidos al hecho de que el artículo 108.1 de la LOUA, en su segundo párrafo, prevé que Administración actuante pueda acordar con los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, mediante convenio urbanístico, el sistema de actuación y su forma de gestión, ponen de relieve que la LOUA tiene implícitamente, preferencia por el sistema de compensación.

Aunque la doctrina no es unánime en su análisis acerca de las preferencias por uno u otro sistema, sí lo es a la hora de resaltar la necesaria motivación de la elección del sistema. VÁZQUEZ OTEO<sup>238</sup>, estima que en la elección del sistema de actuación, la LOUA se remite a los criterios genéricos de los artículos 2 a 4, *“teniendo en cuenta las capacidades con que cuente la propia Administración y la iniciativa privada”*, prefijando como *“criterio de elección el convenio urbanístico con los propietarios que representen más de un 50% de los terrenos de la unidad de ejecución”*.

También PÉREZ MORENO y PÉREZ ANDRÉS<sup>239</sup>, en su análisis de la elección del sistema de actuación destacan el respeto de la Administración a los criterios contenidos en la LOUA (las necesidades del proceso urbanizador, y la capacidad de gestión y medios económicos-financieros de la Administración y de la iniciativa privada). En esa línea, GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>240</sup>, estima que la Administración podrá acudir al sistema de

---

<sup>238</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, *“El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario”*, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005, pág. 813 y también en A.J.VÁZQUEZ OTEO, *“Capítulo 20: Gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Andalucía”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, pág. 718.

<sup>239</sup> Vid. A.PÉREZ MORENO y A.A.PÉREZ ANDRÉS, *“La Ley de ordenación Urbanística de Andalucía”*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 48/2002, octubre-noviembre-diciembre, Universidad de Sevilla-IAAP, Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, pág. 15 – 87, pág. 65.

<sup>240</sup> Vid. V.GUTIÉRREZ COLOMINA, *“Comentario a los artículos 114, 115 y 116”*, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), *“Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002, de 17 de diciembre”*, 2ª edición, Thomsom-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 1001.

expropiación “cuando del análisis de los conceptos jurídicos indeterminados anteriores sea más conveniente la ejecución por dicho sistema”, ahora bien, dicho autor introduce un importante matiz, citando a SERRANO ALBERCA, al señalar que “la elección del sistema expropiatorio y no de un sistema privado, se fundará en que la expropiación se realiza para una causa de interés social de las previstas en la Ley”, con lo que el autor, parece requerir un plus más de motivación para la elección del sistema de expropiación, del que requieren el resto de sistemas de actuación, reduciendo así el margen de discrecionalidad técnica que posee la Administración.

Por su parte, para FLORES DOMÍNGUEZ<sup>241</sup>, la decisión de optar entre un sistema u otro debe estar motivada fundamentalmente “en el equilibrio entre la capacidad de la Administración para llevar a cabo la ejecución y la iniciativa privada para asumirla”.

Por último, para SÁNCHEZ GOYANES<sup>242</sup>, la LOUA abandona la preferencia legal por los sistemas privados puesto del artículo 108.1, “no se deriva ningún condicionamiento claro en ese sentido”. Ahora bien, para este autor, la opción por un sistema público “requiere tanto una convincente motivación como una asunción de compromisos técnicos y económicos, lo que puede alentar la opción por el sistema de compensación”. También PERALES MADUEÑO<sup>243</sup> pone énfasis en el deber de motivación de la elección.

- Aragón

De acuerdo con el artículo 134.3 de la LUA, los sistemas<sup>244</sup> (o formas de gestión) pueden ser de gestión directa, mediante expropiación o cooperación; o de gestión indirecta,

---

<sup>241</sup> Vid. L.E.FLORES DOMÍNGUEZ, “El sistema de expropiación. El sistema de cooperación”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y F.J.GUTIÉRREZ JULIAN (Coord.), “Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía”, CEMCI, Granada, 2009, pág. 601.

<sup>242</sup> Vid. E.SÁNCHEZ GOYANES “Capítulo 4: régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable” en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Andalucía”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, pág. 213.

<sup>243</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “La Ejecución del Planeamiento”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 157.

<sup>244</sup> Para Perales Madueño, de esta clasificación se deduce que la ejecución siempre es pública, aunque incluye entre los sistemas de ejecución indirecta al sistema de compensación, basado en la iniciativa privada, “que no requiere de ningún acto de autorización o concesión previo”. Vid. F.PERALES MADUEÑO, “La Ejecución del Planeamiento”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 168.



mediante compensación o adjudicación a urbanizador, atribuyendo dicho precepto su elección a la Administración actuante.

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 122 de la LUA, establece que el sistema de actuación podrá determinarse al aprobar el instrumento de planeamiento<sup>245</sup> que establezca la ordenación pormenorizada, o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución. A priori dicho artículo (que está en línea con lo que establece el artículo 118.2 b), permite un amplio margen de discrecionalidad a la Administración actuante, al señalar que ésta elegirá el sistema de gestión urbanística “*que considere más adecuado a las características de la actuación y los intereses públicos*”.

Ahora bien, en el supuesto de que el planeamiento general así lo establezca existirá una preferencia por los sistemas de ejecución propuestos por los particulares (art. 122.2). En este caso, la Administración actuante deberá tener en cuenta el sistema o sistemas de actuación que puedan proponerse por los particulares en el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada. Eso sí, para que la propuesta del sistema de compensación vincule a la Administración, el proyecto de planeamiento deberá estar suscrito por propietarios que sumen más de la mitad de la superficie de la unidad y garantizar que el desarrollo de las obras se adecue a las necesidades de crecimiento y forma de la ciudad.

En lo que pone mayor énfasis la legislación aragonesa es en la motivación y en la documentación donde se deberá contener la misma. En ese sentido, el 252 b) exige para el planeamiento de desarrollo la incorporación de una memoria justificativa de la oportunidad de la actuación, que entre otros extremos, deberá hacer mención a los criterios de justificación del sistema (o sistemas) de actuación procedente y de cuantos compromisos deban asumir las partes implicadas.

---

<sup>245</sup> En ese sentido, el artículo 43.1 c) de la LUA legitima al instrumento de planeamiento general, para que en suelo urbanizable delimitado, en su caso, pueda llegar a señalar los sistemas de gestión previstos, incluso con carácter alternativo, para la ejecución de los diferentes sectores.

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>246</sup>, la LUA parte de un planteamiento que confiere una libertad –“*poco menos que absoluta*”, señala-, para el elegir el sistema de ejecución, asumiendo así el planteamiento de la LS92.

Sin embargo, para CORRAL GARCÍA<sup>247</sup>, la norma aragonesa, en el artículo 122 “*muestra una clara preferencia por la gestión indirecta y por el respeto a la iniciativa privada y al sistema por ella propuesto*”, consideración de la que discrepo, por los motivos aludidos anteriormente.

Por su parte, la jurisprudencia del TSJ de Aragón, parte de la existencia de libertad de elección, y pone mucho énfasis, utilizando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la motivación de la misma. Así, la reciente STSJ de Aragón 125/2014, de 14 de marzo<sup>248</sup> - invocando su Sentencia de 11 de junio de 2013-, señala que:

“(…) Suprimida, pues, la preferencia de los sistemas de compensación y de cooperación, la Administración tiene efectivamente libertad para la elección de cualquiera de los sistemas previstos. Ahora bien, tal libertad de elección no le exime de justificar la decisión adoptada, siendo la misma susceptible de control jurisdiccional.

Como recuerda el Tribunal Supremo en Sentencia de 24 de febrero de 1999, con cita de otras anteriores, “el margen de libertad que la discrecionalidad otorga a la Administración lo sigue teniendo aunque se le imponga la obligación de expresar los motivos de su actuación, deber lógico para que pueda distinguirse entre lo discrecional lícito y lo arbitrario e injusto; en la discrecionalidad los motivos lícitos no son controlables, pero han de ser conocidos, justamente para que pueda examinarse si una resolución es fruto de la discrecionalidad razonable...; en último extremo, con discrecionalidad o sin ella, la Administración no puede perseguir con su actuación otra cosa que el mejor servicio a los intereses generales -artículo 103.1 de la Constitución Española- y, por tanto, debe dejar constancia de las razones que avalan esa finalidad y descartan cualquier otra ilícita”. Afirmándose en la Sentencia de 14 de octubre de 1999 que “el ejercicio de potestades en que exista un elemento de discrecionalidad no excluye tales actuaciones del control jurisdiccional, que debe velar por que las mismas no se produzcan con arbitrariedad, ya que la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

---

<sup>246</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 71.

<sup>247</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 333.

<sup>248</sup> Id Cendoj: 50297330012014100106/Nº de Recurso: 225/2010.

*constituye uno de los principios garantizados por la Constitución (art. 9.3)". Y más recientemente declara - Sentencia de 2 de junio de 2008 - que "la Administración puede elegir entre los diferentes sistemas aunque, eso sí, deberá justificar su viabilidad en función de las necesidades, medios económicos-financieros con que cuente la Administración, colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancia que concurren en el polígono (artículo 153 del Reglamento de Gestión Urbanística". (FJ 1º).*

En esa misma línea apuntaba también la STSJ de Aragón 619/2010, de 23 de septiembre de 2010<sup>249</sup>.

- *Principado de Asturias*

El artículo 153.2 de la LUAS, señala que los sistemas de actuación son los de compensación, cooperación y expropiación<sup>250</sup>, sin establecer ningún tipo de prioridad entre ellos. En ese sentido, el artículo 154, literalmente establece que

*“la elección del sistema de actuación se llevará a cabo al aprobarse el planeamiento general, el de desarrollo, tanto Plan Parcial como, en su caso, Especial, o con la delimitación del polígono o unidad de actuación, sin que al respecto exista preferencia entre ninguno de los sistemas existentes”.*

La doctrina, de modo unánime (FERNÁNDEZ TORRES<sup>251</sup>, CORRAL GARCÍA<sup>252</sup>, VÁZQUEZ OTEO<sup>253</sup>, PONTÓN DOMÍNGUEZ<sup>254</sup>, y FERNÁNDEZ GARCÍA y

---

<sup>249</sup> Id Cendoj: 50297330012010100022/Nº de Recurso: 330/2008.

<sup>250</sup> En el ámbito de esta Comunidad, se han pronunciado acerca del sistema de expropiación, entre otras, las STSJ Principado de Asturias núm. 1551/2005, de 19 octubre (Id Cendoj: 33044330012005100683/Nº de Recurso: 1139/2000); la STSJ Principado de Asturias núm. 1018/2004, de 29 diciembre (Id Cendoj: 33044330012004101034/Nº de Recurso: 1140/2000); y la STSJ Principado de Asturias núm. 678/2004, de 29 septiembre (Id Cendoj: 33044330012004100570/Nº de Recurso: 1419/1999).

<sup>251</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 71.

<sup>252</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 510.

<sup>253</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario”, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005, pág. 756.

<sup>254</sup> Vid. P.PONTÓN DOMÍNGUEZ, “Capítulo 17. La expropiación urbanística”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico del Principado de Asturias”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2003, pág. 570.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ<sup>255</sup>), destaca el amplio margen de discrecionalidad de que goza la Administración.

Un margen de discrecionalidad y amplitud que no sólo afecta a la elección del sistema en sí misma, sino que trasciende al momento y procedimiento mediante el que se realiza la elección.

Como particularidad, la norma, en el artículo 160, establece un procedimiento especial para el suelo calificado como urbanizable prioritario<sup>256</sup>. En tal caso, los propietarios podrán, dentro del plazo de tres meses a partir de la aprobación definitiva del plan parcial de un sector de suelo que haya sido calificado previamente como tal, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto, a no ser que se haya dispuesto por la Administración la aplicación de los sistemas de cooperación o expropiación.

- *Cantabria*

El art. 147.3 de la LOTRUCa establece cuatro posibles sistemas de actuación (sistemas de ejecución del planeamiento por zonas integradas), el de compensación, el de cooperación, el de expropiación y el de concesión de obra urbanizadora.

El artículo 148 establece los criterios y el procedimiento a seguir para la elección del sistema. Señala dicho artículo que la Administración municipal elegirá el sistema de ejecución “*según sus necesidades y en consideración a los medios económico-financieros con que cuente, su capacidad de gestión, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran*”.

---

<sup>255</sup> Vid. J.F.FERNÁNDEZ GARCÍA y F.J.FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, “*Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*”, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2008, pág. 173.

<sup>256</sup> Para PERALES MADUEÑO, el procedimiento regulado en la LUAS “*es innecesariamente complicado y farragoso. Hay demasiados condicionamientos y sujetos intervinientes*”. Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 181.

La LOTRUCA opta por situar en un plano de total equilibrio a todos los sistemas de actuación, debiendo la Administración municipal ponderar su elección, con arreglo a los mismos criterios. Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>257</sup>, la norma atribuye una excesiva libertad decisoria a la Administración, ya que incluso aunque los propietarios soliciten la aplicación del sistema de compensación en el trámite de información pública del procedimiento para delimitar la unidad de actuación, la Administración, tal y como establece el art. 150.2 de la LOTRUCA, no está vinculada por dicha solicitud y resolverá conforme los criterios expresados en el artículo 148.

Desde el punto de vista procedimental, cuando el planeamiento correspondiente no precise el sistema de ejecución, la elección del sistema se llevará a cabo con la delimitación de la unidad de actuación, y conforme el procedimiento establecido en el artículo 121.3 de la ley<sup>258</sup>.

- *Extremadura*

La gestión urbanística por unidades de ejecución se basa en un Programa de Ejecución, que como afirma PERALES MADUEÑO<sup>259</sup>, es análogo al Programa de Actuación Integrada de la legislación valenciana o al Programa de Actuación Urbanizadora de la legislación castellano-manchega.

El artículo 125.2 de la LOTEX clasifica los sistemas de actuación en sistemas en la forma de gestión directa y sistemas en la forma de gestión indirecta. En el primer grupo se sitúa el sistema de expropiación junto a la cooperación. En el segundo grupo está el sistema de compensación y el de concertación (agente urbanizador).

---

<sup>257</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, págs. 70 y 71.

<sup>258</sup> Vid. J.F.FERNÁNDEZ GARCÍA y F.J.FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, “*Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria*”, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, pág. 143 y ss.; y E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 515 y ss.

<sup>259</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 229.

El sistema de ejecución se determinará por la Administración actuante, de oficio o a instancia de particular, y si se opta por un sistema en la forma de gestión directa, conforme establece el artículo 126, deberán motivarse las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. En la misma resolución se adoptarán los compromisos de tipo económico y técnico y se fijarán los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación.

La LOTEX no determina exactamente cuál es el momento procedimental en el que se debe efectuar la elección del sistema de actuación, lo que, a priori, confiere un amplio margen de maniobra a la Administración. Para SÁNCHEZ HERNÁNDEZ<sup>260</sup>, la resolución por la que se determine el sistema de expropiación implicará la incoación del procedimiento para la formulación y aprobación del proyecto de expropiación, y autoriza a la Administración actuante, a inadmitir a trámite las solicitudes de consulta que se formulen, incluso por propietarios, para el desarrollo de la unidad de actuación. Para esta autora *“la inadmisión a trámite deberá reproducir el contenido íntegro de la resolución por la que se hubiera determinado el correspondiente sistema de ejecución pública”*.

CORRAL GARCÍA<sup>261</sup> estima que la elección del sistema de expropiación *“es libre y discrecional”*, pero ha de fundarse en razones de interés público. También para PERALES MADUEÑO<sup>262</sup>, la elección es *“discrecional de la Administración”*. FERNÁNDEZ TORRES<sup>263</sup>, estima que los criterios determinantes de la elección confieren a la Administración una *“notoria libertad”*.

---

<sup>260</sup> Vid. M.SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, *“Administración local y ejecución del planeamiento por gestión directa: sistemas de cooperación de expropiación”*, Revista de Derecho de Extremadura, núm. 6, Cáceres, 2009, págs. 318-332, pág. 327.

<sup>261</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, *“Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 392 y también vid. E.CORRAL GARCÍA, *“Capítulo 15. La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos”* E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Extremadura”*, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, pág. 724.

<sup>262</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, *“La Ejecución del Planeamiento”*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 230.

<sup>263</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 72.

En mi opinión, la Administración actuante dispone de un amplio margen de actuación, ya que la norma sitúa a los sistemas de actuación un plano de igualdad. Ahora bien, esta igualdad no se mantiene en caso de que los ciudadanos hagan uso del derecho reconocido en el artículo 13.3 d) de la LOTEX –y de las manifestaciones que este posee en la norma-, que les legitima a presentar el Programa de Ejecución y los demás documentos técnicos que posibiliten la transformación urbanizadora de los terrenos, donde se les reconoce expresamente la opción “*por la gestión indirecta y fijación del sistema de compensación*”.

En esa línea, SANCHEZ HERNÁNDEZ<sup>264</sup> considera que en la LOTEX los propietarios del suelo tienen un “*papel principal*” por tres razones. En primer lugar, porque éstos ostentan la facultad de determinar “*ope legis*” el sistema de compensación, al amparo del artículo 134.B b) in fine. En segundo lugar, porque existe una preferencia legal del sistema de compensación frente al de concertación cuando la consulta hubiera sido formulada en primer lugar por una Agrupación de Interés Urbanístico 126.2 a). Y por último, porque en el artículo 136 se establece un régimen especial de adjudicación preferente a favor de los propietarios dentro del sistema de concertación.

- *Madrid*

El artículo 101 de la LSCM, contempla al sistema de expropiación<sup>265</sup>, como uno de los sistemas de ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas<sup>266</sup>, junto a los sistemas de cooperación y ejecución forzosa<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> Vid. M.SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “*Administración local y ejecución del planeamiento por gestión directa: sistemas de cooperación de expropiación*”, Revista de Derecho de Extremadura, núm. 6, Cáceres, 2009, págs. 318-332, pág. 327.

<sup>265</sup> El sistema de expropiación en Madrid –al igual que sucede en otras Comunidades Autónomas, como en Andalucía o Murcia-, puede dar lugar a una situación cuando menos paradójica, fruto de la previsión contenida en el artículo 119.2 de la LSCM. En el supuesto de que la Administración actuante decida gestionar el sistema a través de concesionario, los propietarios afectados podrán participar en el concurso de selección, teniendo derecho preferente a la adjudicación. De este modo, los propietarios expropiados, pasarían a ser beneficiarios de la expropiación.

<sup>266</sup> Conviene señalar que el artículo 101 LSCM clasifica los sistemas en ejecución pública y ejecución privada. La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de compensación.

En cuanto a la elección (art. 101.1 LSCM), ésta corresponde en primer término al planeamiento urbanístico, que deberá optar expresamente<sup>268</sup>, entre los sistemas de ejecución privada y pública, “*especificando el sistema elegido*”. En el supuesto de que el planeamiento no lo hubiera elegido, la elección se llevará a cabo por la Administración actuante<sup>269</sup> al resolver sobre la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución, lo cual es coherente con lo dispuesto en el art. 99.1 b) de la norma.

El artículo 102 de la LSCM establece los criterios de elección que deberá seguir la administración actuante. Éstos, poseen cierta ambigüedad. De acuerdo con la norma, la elección deberá efectuarse “en coherencia con su política urbanística” y teniendo

*“en cuenta la adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer, los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración”* (art. 102 b LSCM).

En lo que respecta a la elección por parte de la Administración, la LSCM mantiene una posición de neutralidad, lo que sitúa al sistema de expropiación en un aparente pie de igualdad con los otros sistemas de actuación.

En ese sentido, cabe destacar que si bien el artículo 107 de la LSCM permite a los propietarios del suelo presentar una iniciativa para la ejecución directa del planeamiento por el sistema de compensación, dicha iniciativa puede ser desestimada por la Administración “*por cualquier causa que la justifique (...) como a la determinación por el*

---

<sup>267</sup> Conforme el artículo 125 de la LSCM, el sistema de ejecución forzosa no es de aplicación directa (no puede ser elegido en primer término por la Administración actuante), sino de modo subsidiario, en el supuesto de “*incumplimiento de los deberes legales inherentes al sistema de compensación sustituido*”.

<sup>268</sup> Como ejemplos de elección del sistema de actuación a través del instrumento de planeamiento se pueden citar los siguientes:

- Alcobendas: Plan Parcial del Sector “*Valdelasfuentes*”, publicado en el BOCM 110, de 10 de mayo de 2014.
- Alcobendas: Plan Parcial del Sector “*Valdelacasa*”, publicado en el BOCM 31, de 7 de febrero de 2011.
- Fuenlabrada: Plan de Sectorización con Ordenación Pormenorizada del Sector PAU-2, publicado en el BOCM 196, de 19 de agosto de 2013.
- Fuenlabrada: Plan Parcial del Sector PPII-1, publicado en el BOCM 126, de 26 de julio de 2014.

<sup>269</sup> Ahora bien, para FERNÁNDEZ TORRES, aunque el planeamiento general hubiera elegido el sistema de actuación, un posterior Plan Parcial podrá modificarlo en ese extremo, dado que tanto la delimitación de la unidad de ejecución como el sistema de actuación, son susceptibles de ser modificados al constituir determinaciones de ordenación pormenorizada (art. 35.4 f) y 47.3 LSCM). Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 68.



planeamiento en vigor de un sistema de ejecución pública o, de no contener ésta previsión expresa al respecto, la procedencia de la elección de uno de los sistemas de ejecución pública” (art. 107.1 a) LSCM).

Para T.R.FERNÁNDEZ y para FERNÁNDEZ TORRES<sup>270</sup>, la decisión tiene un marcado carácter discrecional, que no logran compensar los criterios del artículo 102, que son en extremo vagos. Estos autores estiman que el legislador no se ha atrevido a tomar partido, de una manera clara en relación a si debe establecerse una preferencia a favor de un sistema o mantener una neutralidad, “mezclando confusamente ideas que responden a la tradicional preferencia por el sistema de compensación<sup>271</sup>,” con otras de signo contrario.

Sobre esta iniciativa, la STS de 23 de diciembre de 2011<sup>272</sup> entiende que no puede ser considerada un mero acto de trámite, sino un acto cualificado, susceptible de recurso, fundamentando su decisión en que

*“Por otra parte, el acto administrativo en cuestión no era acto de trámite o, al menos, no era acto de trámite simple, no susceptible de impugnación, conforme a la teoría general de los actos de trámite, que sí trasciende el Derecho autonómico (artículo 27 LRJCA). El Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón de 1999 es el que, en el caso, establece ya el sistema de expropiación. Lo que se ha defendido por los recurrentes es un acto que permitía, según su propia argumentación, el cambio de sistema de ejecución del Plan General de Ordenación Urbana y posibilitaba que la gestión pública pasase a transformarse en gestión privada. Puede entenderse, por ello, que la iniciativa controvertida en el pleito es un acto que modifica en forma definitiva el sistema establecido en el planeamiento, por lo que no sería acto de trámite; también puede entenderse, con otro enfoque, que había decidido el fondo del asunto, al aceptar la iniciativa privada obstaculizando la determinación del Plan General relativa al sistema público de actuación, por lo que sería un acto de trámite cualificado susceptible de impugnación. En cualquier alternativa el motivo carece de consistencia y debe decaer; son correctas las razones que aporta la sentencia de instancia<sup>273</sup>.”* (FJ 3º).

---

<sup>270</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 68 y sobre todo T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Derecho urbanístico de Madrid”, Editorial Iustel, Manuales Breves, Madrid, 2004, pág. 127.

<sup>271</sup> Vid. T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Derecho urbanístico de Madrid”, Editorial Iustel, Manuales Breves, Madrid, 2004, pág. 127.

<sup>272</sup> Id Cendoj: 28079130052011100805/Nº de Recurso: 6208/2007.

<sup>273</sup> La sentencia de instancia estimaba que “Cualquiera que sea el contenido de ese acuerdo, estimatorio o desestimatorio de la iniciativa, que incorpora un control de legalidad y otro de oportunidad (en orden a la

El carácter discrecional de la elección que realice la Administración actuante y la necesaria motivación, ha sido destacado por la jurisprudencia, entre otras, en la STS de 18 de enero de 2003<sup>274</sup> (FJ 6º), a lo que cabe añadir que la reciente STS de 15 de marzo de 2010<sup>275</sup>, que señala que:

*“(…) no rige ya la preferencia que de los sistemas de compensación y de cooperación sobre el de expropiación, en virtud de normas posteriores. Y si bien es cierto que el artículo 148 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 -que recogió el cambio de orientación que había introducido el artículo 40 de la Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo fue declarado inconstitucional, y por tanto nulo, por la sentencia del Tribunal Constitucional STC 61/1997, de 20 de Marzo, dato que también señala la sentencia, no lo es menos que el principio de libre elección entre los diversos sistemas de ejecución del planeamiento quedó luego plasmado en el artículo 80 de la Ley 9/1995, de 28 de Marzo, de Medidas de política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, que es la norma aplicable al caso.” (FJ 1º)*

A mayor abundamiento, en lo que a la motivación se refiere la Sentencia indicada pone de manifiesto que:

*“(…) a diferencia de lo que hemos visto que sucede con el principio de subsidiariedad del sistema de expropiación -ausente en la regulación autonómica aplicable- en lo que se refiere a la justificación del sistema elegido no son sustanciales las diferencias entre la regulación contenida en los preceptos estatales que invoca la recurrente (Reglamento de Gestión Urbanística (artículo 153) y del Reglamento de Planeamiento (artículos 38.1 y 56.2) y la establecida en el mencionado artículo 80.2 de la Ley 9/1995, de 28 de Marzo, de la Comunidad de Madrid; e incluso puede decirse que son en buena medida coincidentes” (FJ 3º).*

MENÉNDEZ REXACH<sup>276</sup>, considera que la LSCM no ha querido ligar al principio de participación ciudadana en la formulación, gestión y ejecución de la actividad

---

*propia elección del sistema), es susceptible de recurso en vía administrativa, porque en realidad posibilita la gestión privada. Podría decirse que en el caso de estimación de la iniciativa el procedimiento administrativo no se agota con el acto de aprobación sino que continúa, tal como resulta del art. 107. 2 de la Ley 9/2001, pero se trataría, con todo, de un acto de trámite cualificado, porque decide directamente el fondo del asunto en uno de sus aspectos, el de la aprobación de la iniciativa, y por tanto, es susceptible de recurso, tal como resulta del art. 107 de la Ley de Procedimiento Común »”*

<sup>274</sup> Id Cendoj: 28079130062003100055/Nº de Recurso: 7386/1998.

<sup>275</sup> Id Cendoj: 28079130052010100104/Nº de Recurso: 1341/2006. La Sentencia enjuicia el acuerdo de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación urbana de Alcorcón, bajo el prisma de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, que en esta cuestión, tiene idéntica redacción a la actual LSCM.

<sup>276</sup> Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “Principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid”, Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, núm. extra 1, 2003, pág. 134.

urbanística, la preferencia de la gestión privada sobre la pública “*aunque tampoco deja a la Administración una libertad plena a la hora de decidir sobre la modalidad de ejecución*”.

Ahora bien, en lo que al grado precisión de los criterios de la LSCM se refiere, la doctrina no es unánime, ya que CORRAL GARCÍA<sup>277</sup>, considera que la elección de la expropiación, como sistema de actuación, no es libre y discrecional, ya que el artículo 102 de la LSCM “marca las pautas a seguir”.

No obstante lo anterior, la elección del sistema, necesariamente deberá estar motivada para no incurrir en arbitrariedad. En ese sentido, cabe señalar que algunos municipios, han decidido acotar en sus instrumentos de planeamiento los amplios márgenes de decisión que en esta cuestión establece la LSCM<sup>278</sup>.

Para concluir este apartado, cabe destacar la especialidad que constituye la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de las actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, que prevé en el artículo 17, que para la ejecución de los Planes de Ordenación de Núcleos de Población y el resto de actuaciones regularizadoras que se prevén en la misma, la Administración podrá acudir a “*cualquiera de los sistemas de actuación contemplados en el art. 119*” de la LS76; estableciendo además una serie de particularidades procedimentales para el supuesto de que se elija el sistema de expropiación. Sobre el régimen de preferencias contenido en esta norma, la STS de 4 de junio de 1998<sup>279</sup> entiende que:

---

<sup>277</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 478.

<sup>278</sup> V.g. el art. 7.1 de las Normas subsidiarias municipales de Guadarrama (publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 75, de 30 de marzo de 2013) dispone que:

“7.1. Sistema de actuación.—7.1.1. En suelo urbano: cuando se actúe directamente en suelo urbano, sin señalamiento de unidades, se aplicará lo dispuesto en estas normas, sin que sea preceptiva la elección de sistema de actuación. Cuando por ser obligada la redacción de Plan Especial o Estudio de Detalle se señale, en suelo urbano, la unidad de actuación deberá fijarse el sistema que corresponda por el Ayuntamiento, bien directamente o a instancia del promotor. El Ayuntamiento podrá imponer en todo caso el sistema de compensación cuando lo estime oportuno para la viabilidad de la ejecución de las obras de urbanización, o el de expropiación cuando por razones de necesidad o urgencia resulte más conveniente.

7.1.2. En suelo urbanizable. En el suelo urbanizable los polígonos resultantes de la aprobación de los Planes Parciales o de su fraccionamiento, en los supuestos del artículo 5.4 de estas normas, se ejecutarán por el sistema de compensación salvo que se disponga otra cosa en el acto de aprobación definitiva de los Planes.”

<sup>279</sup> Id Cendoj: 28079130051998100551/Nº de Recurso: 6255/1992.

*“Además, el artículo 17-1 de la Ley 9/85, de 4 de Diciembre se remite a los sistemas de actuación del artículo 119 del T.R.L.S., pero no a la preferencia de los sistemas de compensación y cooperación sobre el de expropiación, ya que la anormalidad de las situaciones para las que nació la Ley 9/85 exige sin duda una mayor libertad de la Administración para la elección del sistema de actuación.” (FJ. 7º).*

- Galicia

El artículo 126 LOUGA, configura como un “sistema de actuación directo” al sistema de expropiación -junto al de cooperación-, siendo los sistemas de actuación indirectos los de concierto, compensación y concesión de obra urbanizadora.

La elección del sistema de actuación que debe llevarse a cabo con sujeción a lo dispuesto en el art. 127.1 LOUGA, elección que debe fundarse “en las características y complejidades de la iniciativa a desarrollar, los medios con que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran”.

En principio, la elección del sistema debe ser motivada, y a priori la norma parece mantener una neutralidad entre los diversos sistemas de actuación, a diferencia de lo que sucedía en la Ley gallega 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia<sup>280</sup>.

FERNÁNDEZ TORRES<sup>281</sup>, sostiene que la norma no parece conferir prioridad a favor de los sistemas de actuación indirectos, si bien los criterios contenidos en la LOUGA

---

<sup>280</sup> Dicha norma, vigente hasta el 1 de enero de 2003, en su artículo 125 establecía que la Administración actuante “determinará el sistema de actuación aplicable, teniendo en cuenta las actuaciones concertadas, las características y complejidades de la iniciativa a desarrollar, los medios con que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, siempre que se garantice suficientemente su operatividad y no existan razones de urgencia o necesidad que exijan la expropiación”. Por su parte, el art. 142.1 de la Ley 1/1997, establecía que además de otras razones de urgencia o necesidad, “también podrá elegirse este sistema cuando exista una situación objetiva que origine una grave dificultad para la ejecución del plan mediante los sistemas de compensación o cooperación, derivada de la existencia de un elevado número de propietarios con intereses contradictorios, excesiva fragmentación del parcelario u otras similares”, estableciendo, eso sí, para este último caso peculiaridades en materia de liberación.

<sup>281</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Capítulo 18. El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Galicia”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, pág. 618, nota 18.

revisten cierta vaguedad<sup>282</sup>. Por su parte, CORRAL GARCÍA<sup>283</sup>, hace hincapié en la debida motivación de la elección en los criterios establecidos en el artículo 127.1.

Ahora bien, esta opinión no es unánime. Para RAMOS COVELO<sup>284</sup>, los principios generales de la ley enumerados en los artículos 3.2 b), 4 f), y 5.4, confieren prioridad a los sistemas en los que la participación de los particulares "*sea más relevante*". No obstante, el propio autor reconoce la tendencia de la LOUGA hacia la "*neutralidad*", en comparación con la anterior legislación autonómica, así como la interpretación amplia realizada por los órganos jurisdiccionales a la hora de apreciar si concurren las circunstancias que justifiquen la aplicación del sistema de expropiación.

Por su parte, PERALES MADUEÑO<sup>285</sup> continúa manteniendo que la elección del sistema de expropiación debe estar fundada en razones de urgencia o necesidad, estimando que también procederá su elección en caso de incumplimiento por la propiedad de los deberes urbanísticos, opinión que no comparto, ya que la norma establece un mayor margen de decisión para la Administración Pública, pudiendo fundarse la elección del sistema de expropiación en otras causas.

En ese sentido, el propio TSJ de Galicia, en una reciente Sentencia, la 1098/2010, de 23 de noviembre<sup>286</sup>, da la razón a quienes partiendo de la posición de no preferencia por la que ha optado el legislador gallego, aprecian que existe un cierto margen de discrecionalidad a favor de la Administración actuante, haciendo descansar la elección del sistema de expropiación –o su modificación– en su necesaria motivación:

*“En cualquier caso, no puede desconocerse que con arreglo al Art. 64 letra k) de la LOUGA unas de las determinaciones que han de contener los planes parciales ha de ser la elección del sistema de actuación y que, conforme con lo dispuesto en los*

---

<sup>282</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 69.

<sup>283</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 468.

<sup>284</sup> A.M.RAMOS COVELO, “*Capítulo 19. La expropiación forzosa en la gestión urbanística*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Galicia*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 671 y 672.

<sup>285</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 240.

<sup>286</sup> Id Cendoj: 15030330032010101206/Nº de Recurso: 7015/2010.

*Arts. 126.2 y 127.1 de la misma, los sistemas se dividen en directos, que son los de cooperación y expropiación, e indirectos, entre los que se recogen los de concierto, compensación y concesión de obra urbanizadora, en todo caso la elección debe realizarse teniendo en cuenta las características y complejidades de la iniciativa que se va a desenvolver, los medios con los que cuente la administración pública para su desarrollo, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran.*

*Las circunstancias que ha de tener en cuenta la administración para la elección del sistema no difieren sustancialmente en la legislación autonómica aplicable de lo que dispone el Art. 153 del Reglamento de Gestión Urbanística, ni de lo que en su día establecía el Art. 119 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.976, pero con la fundamental diferencia, respecto de éste último, que ya no es establece la preferencia del sistema de compensación y de cooperación sobre el de expropiación, que se preveía como subsidiario, por lo que hemos de concluir que la elección compete a la administración urbanística local (Art. 108.1 de la LOUGA) que sujetándose a los criterios referidos y establecidos en el Art. 127.1 de la LOUGA, tiene un cierto margen de discrecionalidad para la elección.*” (FJ. 4º)

Desde el punto de vista procedimental, conforme al artículo 127.3 de la LOUGA, la determinación del sistema de actuación deberá incluirse obligatoriamente en los instrumentos de planeamiento que contengan la ordenación detallada del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable. Por tanto, necesariamente la elección del sistema se deberá efectuar con el planeamiento, no pudiendo quedar diferida ésta a la delimitación de la unidad de actuación.

El sistema de actuación elegido deberá ser respetado por la Administración actuante. Ahora bien, tal y como prevé el artículo 127.2 de la LOUGA, podrá modificarse por el municipio, de oficio o a instancia de los particulares interesados, previa información pública por plazo de veinte días mediante anuncio que se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y con notificación individualizada a los propietarios afectados.

En ese sentido, el artículo 127.3 de la LOUGA prevé una serie de garantías procedimentales, de las que se puede deducir una cierta voluntad del legislador para primar a los sistemas de gestión indirecta; de suerte que cuando se hubiera fijado uno de estos sistemas (concierto, compensación o concesión de obra urbanizadora), y no se ejecutara conforme a los plazos o planes de etapas establecidos, o hubiera transcurrido más de un año desde la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico detallado sin que se hubiere

iniciado el proceso de desarrollo y ejecución, el municipio podrá proceder a su sustitución por el procedimiento anteriormente indicado, ahora bien, el cambio de sistema no se materializará, si los afectados ofrecen en el trámite de información pública garantías bastantes de los gastos de urbanización pendientes y las formalizan en el plazo que acuerde el municipio.

- *País Vasco*

El artículo 159 de la LSPV establece que el Ayuntamiento, para cada unidad de ejecución deberá optar expresamente entre uno de los sistemas de actuación incluidos en los regímenes de ejecución pública o de ejecución privada establecidos en dicha norma.

La norma establece dos clases de sistemas de actuación, en régimen de ejecución pública, donde sitúa al sistema de cooperación y al sistema de expropiación forzosa, y en régimen de ejecución privada, mediante concesión administrativa, donde sitúa al sistema de agente urbanizador y el sistema de concertación.

Para la elección del sistema la ley establece que el Ayuntamiento elegirá “*entre los distintos sistemas de actuación anteriores con plena libertad, considerando criterios como el mejor cumplimiento de los fines del planeamiento, los plazos de ejecución, los medios económico-financieros y la capacidad de gestión con la que cuente la entidad municipal.*”

De dicho artículo se desprende una total igualdad de los sistemas de actuación, y un amplio margen de discrecionalidad para el Ayuntamiento. La doctrina de modo unánime resalta el amplio margen de discrecionalidad que se desprende de la interpretación literal del propio artículo 159 de la LSPV. Así indican, FERNÁNDEZ TORRES<sup>287</sup>, TORRES MARTÍNEZ y GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA<sup>288</sup>, CORRAL GARCÍA<sup>289</sup>, y otros diversos autores<sup>290</sup>. En esa línea se sitúa la jurisprudencia que entiende que:

---

<sup>287</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 72.

<sup>288</sup> Vid. J.TORRES MARTÍNEZ y E.GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA, “*Los sistemas de actuación en la Ley del suelo y urbanismo del País Vasco (y II)*”, Revista Práctica Urbanística, núm. 70, Sección ¿Qué documentos necesito?, Editorial LA LEY, Abril 2008, pág. 50.

En esa misma línea se sitúa la jurisprudencia, STSJ País Vasco 661/2013, de 29 de noviembre<sup>291</sup>, que considera que:

*“El art.5.5 de la Ley Vasca 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo, estableció que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso, pudiendo optar indistintamente entre los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.*

*La LSU parte de idéntico principio de libertad de elección del sistema de actuación, posibilitando que el ayuntamiento elija el que considere que mejor garantiza la ejecución del planeamiento (art.159.3 LSU).*

*La elección del sistema de actuación puede hacerse en el propio planeamiento, sea general, de sectorización o de ordenación pormenorizada, y de no hacerlo así, necesariamente ha de hacerse en el programa de actuación urbanizadora, que además podrá ratificar la previsión del planeamiento o modificarla de forma motivada (arts.152.1.b) y 159.4).” (FJ 2º)*

Desde el punto de vista procedimental, conforme establece el artículo 159.4 de la LSPV, la determinación del sistema de actuación se establecerá en todo caso, en el acto de aprobación definitiva de los programas de actuación urbanizadora, sin perjuicio de que pudiera preverse previamente en el planeamiento general, en el planeamiento de sectorización o en el planeamiento de ordenación pormenorizada, o modificarse con posterioridad. La norma permite que en caso de que el sistema de actuación se encuentre ya previsto en el planeamiento, el programa de actuación urbanizadora lo ratificará o lo modificará de forma motivada, sin necesidad de trámite alguno de modificación del planeamiento preexistente. Asimismo, la norma regula la modificación del sistema de actuación, una vez se ha iniciado la ejecución, cuestión que será abordada más adelante.

---

<sup>289</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 435.

<sup>290</sup> Entre ellos, A.DE RENTERÍA remarca el carácter discrecional que posee la elección. Vid. A.DE RENTERÍA AROCENA, “CAPÍTULO XXXII. Urbanismo y registro de la propiedad en el País Vasco”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico del País Vasco”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 1313.

<sup>291</sup> Id Cendoj: 48020330022013100547/Nº de Recurso: 207/2012.



**c) Comunidades Autónomas con un régimen particular**

Con una concepción particular de la gestión urbanística, apartada del patrón tradicional, la legislación de la Comunidad Valenciana y de Castilla-La Mancha asigna al agente urbanizador el rol de actor principal (y hegemónico) de la ejecución urbanística. La legislación de ambas Comunidades contempla la posibilidad de que la ejecución urbanística se pueda “*gestionar*” mediante expropiación, ahora bien, su aplicación está prevista con carácter residual.

**- Castilla-La Mancha**

Tal y como expresa PERALES MADUEÑO<sup>292</sup>, Castilla-La Mancha, ha optado por una gestión pública exclusiva, que podrá ser directa o indirecta. En lo que se refiere a la gestión directa, el artículo 116 de la LOTAU, prevé que la Administración actuante podrá optar, “*motivadamente y a la vista tanto de las características de la unidad en la que deba realizarse u una actuación urbanizadora como de las exigencias del interés público en la ejecución*”, entre la reparcelación y la expropiación.

Ahora bien, como expresa VÁZQUEZ OTEO<sup>293</sup>, la ejecución del planeamiento mediante un sistema de actuación (ejecución directa) es “*una excepción prácticamente erradicada*” por la LOTAU, dado que la ejecución del planeamiento en dicha Comunidad Autónoma descansa, esencialmente, en la gestión indirecta, a través del agente urbanizador, a imagen y semejanza de lo que sucede en la Comunidad Valenciana.

Desde el punto de vista procedimental, uno de los presupuestos de cualquier actividad de ejecución (conforme establece el artículo 109 de la LOTAU), es la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora (equivalente al PAI valenciano). A dicho Programa le corresponde el deber de determinar la forma de gestión.

---

<sup>292</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 205.

<sup>293</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “*El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario*”, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005, pág. 455

- *Comunidad Valenciana*

Como señala CORRAL GARCÍA<sup>294</sup>, en la Comunidad Valenciana no cabe hablar de sistemas, de actuaciones sistemáticas o asistemáticas, sino de formas de gestión, opinión que también comparte VÁZQUEZ OTEO<sup>295</sup>, quien añade que está nueva perspectiva “*parte de la eliminar la responsabilidad casi exclusiva del propietario en la actividad de ejecución del planeamiento*”.

Por ello, en la Comunidad Valenciana no es posible hablar de la expropiación como sistema, sino que la expropiación estará circunscrita a un programa de actuación.

Los programas de actuación se gestionarán, como norma general, por reparcelación, tal y como prevé el artículo 97 de la LUYA. Ahora bien, este precepto prevé la posibilidad de que puedan desarrollarse mediante expropiación “*cuando concurran razones de especial urgencia o necesidad pública*”.

Asimismo, la norma prevé que la forma de gestión sea la expropiación en cuatro supuestos tasados. Cuando la consolidación generalizada de los terrenos impida la función equidistributiva de la reparcelación; cuando se trate de la implantación de edificios o actividades cuya gran dimensión impida dividir el solar en lotes reparcelables; cuando la actuación revista un especial interés público o social, que destaque frente a otras actuaciones ordinarias; o por último, cuando falte la colaboración de la iniciativa privada.

Por tanto, la elección de la técnica expropiatoria como modalidad de gestión, está tasada y tiene un carácter residual, frente a la reparcelación. Como indica LATORRE

---

<sup>294</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 372.

<sup>295</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “*El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario*”, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005, pág. 286.

HERNÁNDEZ<sup>296</sup>, en este caso la expropiación forzosa actúa como sistema de actuación, al gestionar de forma sistemática la totalidad de terrenos incluidos en el ámbito.

Por último, resta señalar que desde el punto de vista procedimental, la forma de gestión se determinará en el propio PAI, conforme establecen los artículos 108, 110 y siguientes de la LUVA.

#### ***d) Comunidades Autónomas con un régimen de preferencias***

Por último, existe un grupo de siete Comunidades Autónomas, cuya legislación ha optado nítidamente por un régimen de preferencias que, en términos similares a lo que sucedía en la LS76, relegan la elección del sistema de expropiación a la concurrencia de unas circunstancias concretas, lo que se traduce en una limitación en sus posibilidades de empleo.

##### ***- Islas Baleares***

La reciente LSIB, prevé en el artículo 74 la existencia de dos sistemas de actuación integrada, el sistema de expropiación y sistema el de reparcelación, admitiendo este último, dos modalidades, la de compensación y la de cooperación.

La regulación de los criterios de elección del sistema de actuación y las líneas generales del procedimiento están reguladas en el referido artículo 74. La ley opta por reservar en exclusiva al sistema de expropiación, la ejecución directa de los sistemas generales y las actuaciones aisladas.

Ahora bien, con carácter general, existe una preferencia a favor del sistema de reparcelación –en cualquiera de sus dos modalidades-, salvo que razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación. En todo caso, la administración actuante deberá motivar

---

<sup>296</sup> Vid. M.LATORRE HERNÁNDEZ, “Breve estudio de la «causa expropriandi». Los supuestos expropiatorios en la legislación valenciana”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 14, quincena del 30 julio al 14 de agosto de 2012, Editorial La Ley, Madrid, 2012, págs. 1681 y ss.

su decisión acerca del sistema y modalidad escogida en *“las necesidades y los medios económico-financieros con los que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias que concurran”* (art. 76.2 LSIB).

Desde el punto de vista procedimental, la determinación del sistema de actuación se podrá llevar a cabo bien en el instrumento de planeamiento, bien con la delimitación de la unidad de actuación. En este último supuesto, la norma muestra nuevamente una preferencia a favor del sistema de reparcelación, pero esta vez referida únicamente a la modalidad de compensación; ya que si las personas propietarias que representen el 50% de la superficie total de la unidad solicitan, en el trámite de información pública del procedimiento para la delimitación de la unidad de actuación, la aplicación de la modalidad de compensación, la administración lo deberá acordar previa audiencia de las demás personas propietarias de la unidad.

Por último, la norma también prevé la posibilidad de que la Administración actuante modifique el sistema de actuación previamente elegido, debiendo observar para ello el procedimiento de delimitación de las unidades de actuación, regulado en el artículo 74 de la LSIB.

En suma, la reciente LSIB, se inclina por establecer un régimen de preferencias a la hora de elegir el sistema de actuación, que relega al sistema de expropiación a supuestos de urgencia o necesidad, al igual que hacia la LS76, norma a la que la LSIB acaba de desplazar<sup>297</sup>. En ese sentido, cabe destacar que la disposición final tercera de la LSIB (en la letra b) prevé expresamente que el Reglamento de gestión urbanística, continúe siendo de aplicación en su ámbito territorial, siendo aplicables en la cuestión objeto de estudio, buena parte de sus preceptos.

---

<sup>297</sup> Tal y como expresamente indica la disposición final primera de la LSIB.

- Canarias

En Canarias, el sistema de expropiación está definido por el artículo 96 de la LOTCA, como un sistema de ejecución pública<sup>298</sup>, junto a los de cooperación y ejecución forzosa.

En dicha Comunidad Autónoma, conforme establece el artículo 97 de la LOTCA, se ha establecido un régimen de preferencias perfectamente delimitado, en función de la clase de suelo y de la tipología de las actuaciones a seguir.

En lo que se refiere a suelo urbano y urbanizable, tendrán preferencia los sistemas de ejecución privada, *“sin perjuicio de la posibilidad de opción por un sistema de ejecución pública cuando razones de interés público así lo justifiquen”*; teniendo entre los sistemas de ejecución pública, carácter preferente el de cooperación. El sistema de expropiación, tendrá carácter excepcional, y su elección *“deberá basarse en motivos suficientes de interés público que lo justifiquen”*.

Para asentamientos en suelo rústico<sup>299</sup>, existe preferencia por el sistema de expropiación forzosa, y la ejecución mediante obras públicas ordinarias con imposición de contribuciones especiales, para la adquisición del suelo preciso para los sistemas generales, sistemas locales y equipamientos públicos y la ejecución de los mismos. En los restantes supuestos, tendrá preferencia el sistema de ejecución pública por cooperación con reparcelación económica.

Por último, para la obtención de sistemas generales, también existirá preferencia por el sistema de ejecución pública por expropiación.

---

<sup>298</sup> La LOTCA clasifica a los sistemas de ejecución en sistemas de ejecución pública y sistemas de ejecución privada. Entre los segundos se encuentran el de concierto, el de compensación y el de ejecución empresarial.

<sup>299</sup> La LOTCA, en el artículo 55 c), prevé que en los suelos rústicos, en cuyos terrenos existan formas tradicionales de poblamiento rural y de acuerdo con los criterios de reconocimiento y delimitación que para cada comarca establezca el planeamiento insular, pueda producirse la implantación de asentamientos rurales y agrícolas.

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>300</sup>, esta norma se aparta de las pautas marcadas por los antecedentes estatales. Para VÁZQUEZ OTEO<sup>301</sup>, la LOTCA diseña la ejecución del planeamiento sobre diferentes sistemas de ejecución “*en los que se prioriza a la propiedad del suelo y, en su defecto, se da entrada a la figura del agente o beneficiario del sistema de ejecución empresarial*”, y ello está en línea con el artículo 2.1 k del Decreto 183/2004, de 21 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, que reconoce el derecho de participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas “*en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento de los recursos naturales, territorial y urbanístico*”.

Por tanto, se puede afirmar que en Canarias, la utilización del sistema de expropiación, está tasada, y posee un carácter excepcional en suelo urbano y urbanizable. Dicha afirmación tiene el aval jurisprudencial. Así la STSJ de Canarias 96/2006, de 18 de abril<sup>302</sup>, interpretando la normativa autonómica anteriormente indicada, considera que:

*“En este sentido, una reiterada Jurisprudencia, que parte de las SSTS de 4 de mayo y 18 de septiembre de 1.990, y otras posteriores de 19 de febrero y 20 de marzo de 1.997, en interpretación del artículo 116 del TRLS de 1.976, en vigor tras la STC 61/97 que declaró la inconstitucional del artículo 142 del TR de 1.992, viene advirtiendo que la elección del sistema expropiatorio de gestión se lleve a cabo sobre la base de la coherencia de los hechos, racionalidad y justificación de la decisión, siempre sobre la base de que se trata de un sistema residual o subsidiario respecto a los demás, al que debe acudirse cuando concurren circunstancias excepcionales de urgencia o necesidad.*

*Al hilo de lo expuesto, el artículo 119.2 estableció los criterios de prelación en la elección, señalando que “La Administración actuante elegirá el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económico financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación”.-*

*La misma línea siguió el legislación canario, que, entre, en armonía con el artículo 34 de la Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones, estableció las finalidades de la expropiación por razón de urbanismo, configurando el sistema de expropiación*

---

<sup>300</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 71.

<sup>301</sup> A.J.VÁZQUEZ OTEO, “El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario”, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005, pág. 592.

<sup>302</sup> Id Cendoj: 35016330022006100266/Nº de Recurso: 479/2001.

como excepcional y con base en motivos suficientes de interés público que así lo aconsejen (art 97 DL 1/2000)

Por tanto, la discrecionalidad en la elección, a que se refieren las Administraciones codemandadas, queda muy matizada o delimitada y permite un control judicial que se sitúa en la necesidad, los medios económico-financieros o la urgencia.” (FJ. 4º).

Por último, desde el punto de vista procedimental, para la elección del sistema de actuación se arbitra un procedimiento de dos vías. Determinación del sistema con presentación de planeamiento (regulado en los artículos 101 y 102 de la LOTCA), o sin presentación de planeamiento (regulado en el artículo 103), que será de aplicación cuando el instrumento de planeamiento ya estuviese aprobado. En este último supuesto, la iniciativa se tramitará conjuntamente con el proyecto de urbanización.

- *Castilla y León*

En la Comunidad de Castilla y León, la normativa (art. 74 LUCYL) contempla al sistema de expropiación, junto con otros cuatro sistemas de actuación integrada que se prevén en la misma –concierto, compensación, cooperación y concurrencia-.

La LUCYL, a diferencia de otras leyes, no recoge ningún criterio y se limita a establecer que se aprobará el sistema que se hubiera propuesto en el proyecto de actuación, bien sea por quienes estén habilitados para optar a la condición de urbanizador según el sistema de actuación que se proponga (particulares), o bien a iniciativa de la propia Administración, que podrá ser municipal o no (según se deduce del art. 74.2, 74.2 bis y 76).

Ahora bien, en lo que respecta al sistema de expropiación, conforme establecen los artículos 89.1 de la LUCYL y el 278.2 del RUCYL, este sistema podrá utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento -o de otra Administración pública que ejerza la potestad expropiatoria-, y especialmente cuando:

*“a) Lo justifiquen especiales razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión urbanística.*

*b) Se incumplan los plazos señalados en los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos para el desarrollo de actuaciones integradas mediante otros sistemas*

*de actuación, - o cuando en cualquiera de ellos el urbanizador perdiera las condiciones que habilitaban para serlo.”*

Por tanto, dejando al margen la expropiación-sanción (cuestión que será estudiada más adelante), el sistema de expropiación únicamente queda reservado a la concurrencia de especiales razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión.

La doctrina, de modo unánime, estima que la legislación de Castilla y León relega al sistema de expropiación, frente a los sistemas de actuación privada. Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>303</sup>, la LUCYL “*se decanta con claridad a favor de los sistemas de actuación privada*”. También CORRAL GARCÍA<sup>304</sup>, cree que la LUCYL “*se pronuncia por la prioridad de la actuación privada*”, señalando que la elección “*no es libre y discrecional*”, sino que debe fundamentarse en las causas previstas en la LUCYL<sup>305</sup>.

En ese sentido, cabe destacar que el artículo 5 de la LUCYL, hace un muy amplio reconocimiento de la iniciativa privada para el ejercicio de la actividad urbanística, donde no prevé “*más limitaciones que las establecidas en las Leyes y en el planeamiento urbanístico*”.

Para CARO-PATÓN CARMONA<sup>306</sup>, que cita a PARDO ÁLVAREZ, el artículo 5 prioriza los sistemas de compensación y de concierto por encima de los restantes, avalando sus postulados en la jurisprudencia, -SSTSJ de Castilla y León 66/2004, de 18 de febrero<sup>307</sup> y 162/2004, de 26 de abril<sup>308</sup>-, que ha reconocido la preferencia por el sistema de compensación. Dicha autora estima que el hecho de que el artículo 74 de la LUCYL no

---

<sup>303</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 66.

<sup>304</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Capítulo 26: La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”, Editorial La Ley-Actualidad, 2ª edición, Madrid, 2005, págs. 1110 y 1111.

<sup>305</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, 304.

<sup>306</sup> Vid. I.CARO-PATÓN CARMONA, “*Capítulo 24: Gestión de actuaciones integradas: los proyectos de actuación*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”, Editorial La Ley-Actualidad, 2ª edición, Madrid, 2005, págs. 1040 y 1041.

<sup>307</sup> Id Cendoj: 09059330012004100083/Nº de Recurso: 202/2002. Dicha sentencia, especialmente el fundamento jurídico tercero, aborda pormenorizadamente la elección del sistema de actuación en Castilla y León.

<sup>308</sup> Id Cendoj: 09059330012004100170/Nº de Recurso: 199/2002. El problema planteado es, en esencia, el mismo que el enjuiciado en la sentencia anterior.



recoja ningún criterio material para la elección y se limite a establecer que se aprobará el sistema que se hubiera propuesto, provoca que *“en los sistemas de compensación y concierto, la iniciativa de los propietarios será respetada siempre que se cumplan los requisitos legales y se ejerza tan pronto como se den las condiciones para la presentación de la propuesta de plan parcial o de proyecto de actuación”*.

Desde el punto de vista procedimental, la elección del sistema de actuación se efectuará en el Proyecto de Actuación, que en el caso del sistema de expropiación, será redactado conforme establecen los artículos 74.2 bis y 76 de la LUCYL, en relación con su artículo 89.2, por la Administración municipal o cualquier otra Administración Pública *“que ejerza la potestad expropiatoria”*.

El proyecto de actuación podrá ser objeto de tramitación conjunta o separada, con el instrumento de planeamiento, tal y como establece el artículo 74.2 y 76.2 de la LUCYL. En el sistema de expropiación, el proyecto de actuación tendrá tener además del contenido general y común para todos los sistemas de ejecución, un contenido específico, en los términos contemplados en los artículos 75.3 y 92 LUCYL, y 241 y ss. y 280 del RUCYL, al que haremos mención en el capítulo siguiente del presente trabajo, ya que éste está íntimamente relacionado con el inicio del expediente expropiatorio.

- *Cataluña*

En Cataluña, el artículo 121 de la LUCAT prevé que la ejecución o la gestión del planeamiento urbanístico se efectúe mediante cualquiera de los dos sistemas de actuación urbanística que prevé: el de reparcelación o el de expropiación, todo ello sin perjuicio de que la reparcelación presente varias modalidades<sup>309</sup> (de compensación básica, de compensación por concertación, de cooperación, y por último, por sectores de urbanización prioritaria). Para

---

<sup>309</sup> Para PERALES MADUEÑO, resulta evidente que de esta clasificación no se desprende la existencia de un “genuino sistema de reparcelación”, sino de cuatro sistemas, en los cuales es necesaria la reparcelación. Vid. F.PERALES MADUEÑO, “La Ejecución del Planeamiento”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 224.

LLISET BORRELL<sup>310</sup>, la LUCAT es tributaria de los tres clásicos sistemas de actuación urbanística (compensación, cooperación y expropiación).

En lo que se refiere a la elección del sistema, el artículo 121.3 de la LUCAT establece que la decisión sobre el sistema y la modalidad se harán *"en función de las necesidades, los medios económico-financieros con los que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las otras circunstancias que concurran."*

La legislación catalana, al menos aparentemente, ha evolucionado desde una posición de clara e indubitada preferencia por los sistemas de actuación con intervención de la iniciativa privada, hacia una relativa posición de la igualdad entre los distintos sistemas de ejecución urbanística. En ese sentido, el texto refundido en materia de urbanismo de 1990<sup>311</sup>, determinaba de modo nítido la preferencia<sup>312</sup> por los sistemas de compensación y cooperación, *"salvo que razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación"*, adoptando así una posición idéntica a la que de la LS76.

Tras la Ley de 1990, las sucesivas leyes urbanísticas catalanas –tanto las derogadas de 2002<sup>313</sup> y de 2005<sup>314</sup>, como la vigente de 2010–, modificaron, al menos aparentemente, el planteamiento que se hacía en la norma de 1990. En ese sentido la redacción del artículo 115.3 de la Ley de 2002, se corresponde literalmente con la de los artículos 115.3 de la Ley de 2005 y con el vigente 121.3 de la Ley de 2010, anteriormente indicado.

---

<sup>310</sup> Vid. F.LLISET BORRELL, *"Capítulo 39: La propiedad urbanística, con especial referencia a la ley de urbanismo de Cataluña"*, en S.BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.), *"Administración Local: Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros"*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-La Ley, Madrid, 2011, pág. 1257.

<sup>311</sup> Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia de urbanismo.

<sup>312</sup> En ese sentido, el artículo 169.2 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, literalmente disponía que: *"La Administración actuante escogerá el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo que razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación."*

<sup>313</sup> Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo.

<sup>314</sup> Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

En la actualidad, la norma catalana (art. 121.4 LUCAT), únicamente adopta una clara posición de preferencia en relación con los polígonos de actuación urbanística de iniciativa particular, donde impone necesariamente<sup>315</sup> el deber de determinar el sistema de reparcelación, en las modalidades de compensación básica o de compensación por concertación.

Para CORRAL GARCÍA<sup>316</sup>, el artículo 115.3 de la Ley 2/2002 (actual 121.3 LUCAT), conecta y armoniza "*decididamente*" con el art. 148 de la LS92, por lo que el autor interpreta que dicho precepto apuesta por la libertad de elección.

Por su parte, ABEL FABRE<sup>317</sup>, haciéndose eco de la jurisprudencia, considera que la elección ha de efectuarse atendiendo a criterios de racionalidad, lo que obliga a justificar la adecuación entre el fin y el sistema. Añade dicho autor que "*habida cuenta que la expropiación supone una carga para el erario público debe motivarse la elección de este sistema en base a razones de urgencia o necesidad*"<sup>318</sup>, por lo que dicho autor interpreta que la norma exige una motivación reforzada para poder elegir el sistema de expropiación.

Una interpretación gramatical de dicho precepto, conduce a considerar que la norma mantiene en plano de igualdad a los dos sistemas de actuación autonómicos –reparcelación y expropiación- permitiendo a la Administración actuante, siempre de manera motivada, y en función de los criterios que la propia norma establece, determinar el sistema y la modalidad aplicables. A mayor abundamiento, el apartado 4 de dicho artículo sí explicita el

---

<sup>315</sup> De ello, se hace eco FERNÁNDEZ TORRES. Para este autor, la solución ofrecida por la LUCAT no se aparta, en esencia, de la acogida en Ley de 1990, si bien, el propio autor reconoce que la opinión de la doctrina no es unánime en este sentido. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, "*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*", Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 66 (especialmente la nota 47).

<sup>316</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, "*La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión en la legislación urbanística de Cataluña*", Revista Práctica Urbanística (La Ley), núm. 28, Madrid, junio 2004, págs. 24 y ss.; y también en E.CORRAL GARCÍA, "*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*", El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 418.

<sup>317</sup> Este autor invoca los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales: SSTs de 12 de enero de 2001; de 30 de julio de 1996; de 2 de octubre de 1995 y de 4 de octubre de 1993. Vid. J.ABEL FABRE, "*6. Gestión Urbanística*", en J.M. TRAYTER JIMENEZ (Dir.), "*Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña, Adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña*", Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 341 y 342.

<sup>318</sup> Que avala sus posicionamientos en las SSTs de 11 de diciembre de 1997; de 30 de julio de 1996; de 2 de octubre de 1995 y de 24 de noviembre de 1980.

sistema y modalidad que debe aplicarse para los para los polígonos de actuación urbanística de iniciativa particular –“sistema de reparcelación, en las modalidades de compensación básica o de compensación por concertación”-.

No obstante lo anterior, la STSJ de Cataluña 459/2009, de 14 de mayo<sup>319</sup>, invocando su Sentencia 1019/2007, de 29 de noviembre<sup>320</sup> vino a considerar que (FJ3) que “la expropiación (...) no constituye, desde luego, un sistema de tan libre elección de la administración actuante como se pretende”. En ese sentido, el TSJ admite –aludiendo al artículo 115.3 de la Ley 2/2002- que dicha ley “no contiene un precepto tan explícito como el antiguo art. 169.2 del D. Leg. 1/90”, pero entiende que debe hacerse una interpretación extensiva de lo establecido en sus artículos 34.7 y 8<sup>321</sup>, encargados de regular la adquisición de los terrenos reservados para sistemas urbanísticos, construyendo la siguiente argumentación *a fortiori*:

*“Pues bien, de estos preceptos se desprende que el sistema de expropiación sigue siendo con la Llei 2/02 excepcional, en cuanto que subsidiario al de reparcelación y al de ocupación directa, como ya hemos señalado en nuestra sentencia de 9 de noviembre de 2.007 (PROV 2008, 110441), recaída en el rollo de apelación 263/06, y si dicha excepcionalidad se predica para la adquisición de sistemas urbanísticos de titularidad pública, sean generales o locales, que constituyen el eje vertebrador del urbanismo, con mayor razón debe aplicarse a la gestión ordinaria.”*

Como consecuencia de dicha interpretación, el TSJ considera que

---

<sup>319</sup> Id Cendoj: 08019330032009100412/Nº de Recurso: 412/2006.

<sup>320</sup> Id Cendoj: 08019330032007101128/Nº de Recurso: 134/2004.

<sup>321</sup> En la redacción tenida en cuenta por el TSJ (tras la reforma operada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre), dichos preceptos disponían:

- Artículo 34.7: “Los terrenos reservados para sistemas urbanísticos de titularidad pública, si están comprendidos en un ámbito de actuación urbanística sometido al sistema de reparcelación se adquieren mediante cesión obligatoria y gratuita, sin perjuicio de la que establece el art. 150. Si es preciso avanzar la obtención de la titularidad pública y la ocupación directa regulada en dicho artículo no es suficiente, se puede también efectuar una actuación aislada expropiatoria, en cuyo caso la administración adquirente se subroga en los derechos y deberes de la persona que era propietaria.”

- Artículo 34.8: “La adquisición de los terrenos reservados para sistemas urbanísticos que no estén comprendidos en un ámbito de actuación urbanística sometido al sistema de reparcelación se ha de efectuar mediante la actuación expropiatoria que corresponda.”

Dichos preceptos se corresponden con los artículos 34.7 y 34.8 de la Ley de 2005, y con los actualmente vigentes 34.7 y 34.8 de la Ley de 2010.

“la opción administrativa por la expropiación exija una motivación reforzada, un plus de justificación que permite invertir la carga de la prueba, de manera que será la administración actuante la que deberá demostrar la necesidad y la urgencia de tal expropiación frente al sistema general y ordinario de reparcelación en cualquiera de las cuatro modalidades del art. 115.2 de la Llei 2/02.”

Dicha sentencia fue recurrida ante el Tribunal Supremo y cabe destacar el papel clarificador que en esta cuestión tuvo la STS de 16 de febrero de 2012<sup>322</sup>. Entre otros motivos, la representación de la Generalidad de Cataluña alegó la infracción de los artículos 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 24 y 120.3 de la CE, argumentando que la STSJ “*contiene un error evidente, que determina su incongruencia por falta de motivación*”, ya que la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, no establece la preferencia de alguno de los sistemas de gestión urbanística y “*ha obviado el contenido de los artículos 115 y 104 de dicha Ley, basándose en un precepto (artículo 34.6 y 7) que nada tiene que ver con la expropiación urbanística como sistema de actuación*”.

La Sentencia del TS, en su fundamento jurídico cuarto desestima dicho motivo de casación, al entender que el criterio del TSJ de Cataluña, cumple la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales, ya que de su contenido se desprenden de forma clara los criterios jurídicos y razonamiento lógico en el que se basa la decisión, respetando los criterios establecidos por el TS y por el TC, que aparecen enunciados entre otras, en la STS de 24 de septiembre de 2008<sup>323</sup> y la STC 301/2000, de 13 de noviembre. En ese sentido, el TS considera que:

“la Sala de instancia interpreta la legislación urbanística autonómica y llega a la conclusión de que el sistema de expropiación sigue siendo con la Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña, un sistema excepcional en cuanto que subsidiario al de reparcelación y al de ocupación directa, lo que conlleva que la opción administrativa por el sistema de expropiación exija una motivación reforzada que, según el criterio de la Sala de instancia, no existe en el caso de autos.”

---

<sup>322</sup> Id Cendoj: 28079130052012100101/Nº de Recurso: 4343/2009. Lo que se señala sobre esta cuestión, reproduce parcialmente un artículo ya publicado. Vid. A.DÍEZ QUESADA, “*La elección del sistema de expropiación en la Comunidad Autónoma de Cataluña: análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 febrero 2012*”, Revista de urbanismo y edificación, núm. 25, 2012, Aranzadi, Pamplona, 2012, págs. 231-242.

<sup>323</sup> Id Cendoj: 28079130052008100605/Nº de Recurso: 5949/2004.

En definitiva, el TS -que está constreñido por los límites del recurso de casación-, reconoce acorde a las disposiciones estatales invocadas por una de las partes recurrentes la interpretación que efectúa el TSJ de Cataluña sobre la posición del sistema de expropiación,

“(..) sin que, por otra parte, pueda pretenderse en casación que revisemos esa interpretación de la normativa autonómica llevada a cabo por la Sala de instancia.”

Asimismo, la representación de la Generalidad de Cataluña, también solicita la anulación de la STSJ de Cataluña por infracción de los artículos 106.1 de la CE, 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 71.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, ya que “*obliga con ello a la Administración a implantar un sistema de actuación de iniciativa privada*”. El TS en el fundamento jurídico tercero, -invocando su sentencia de 29 de abril de 2011<sup>324</sup>-, expone el concepto de concepto de abuso de jurisdicción, admitiendo que

“(...) un ejercicio de la jurisdicción formalmente correcto puede incurrir en abuso si el Tribunal sustituye a la Administración autora del planeamiento urbanístico en su poder de decisión respecto a determinaciones que constitucionalmente le corresponden, señalando dicha sentencia el distinto alcance del control jurisdiccional sobre la legalidad de potestades regladas y sobre la discrecionalidad del planificador urbanístico.”

Ahora bien, en el presente supuesto el TS entiende que debe descartarse dicho motivo de impugnación, al considerar que el TSJ de Cataluña no ha decidido el sistema de actuación que debe aplicarse al ámbito concreto, puesto que se ha limitado a anular la elección del sistema de expropiación al interpretar que ésta no estaba justificada en los términos que exigía la normativa urbanística, ejerciendo así, únicamente un control de legalidad.

Por tanto, el TS, dentro de los límites fijados para el recurso de casación, reconoce acorde normativa estatal invocada por los recurrentes la interpretación que el TSJ de Cataluña confiere sobre al sistema de expropiación, como un sistema excepcional y

---

<sup>324</sup> Id Cendoj: 28079130052011100213/Nº de Recurso: 1755/2007.

subsidiario, y su elección “*exige una motivación reforzada, un plus de justificación*”, que corre a cargo de la Administración actuante.

Por último, en lo que respecta al momento procedimental el artículo 121.3 de la LUCAT prevé que la elección se producirá con ocasión de la aprobación del planeamiento urbanístico o, con ocasión de la delimitación del polígono de actuación urbanística; arbitrando el artículo 119 de la norma, un procedimiento para proceder a señalar el sistema de actuación o la modalidad de éste, en caso de que no hayan sido establecidos, o en el supuesto de que se deba proceder a su modificación.

Esta línea jurisprudencial se ha mantenido en diversas STSJ Cataluña, como en la 443/2014, de 24 de julio<sup>325</sup>, en la que se citan numerosos pronunciamientos del TSJ en ese sentido. En esa línea, la reciente STSJ de Cataluña 667/2014, de 24 de noviembre<sup>326</sup>, incide nuevamente en la necesaria justificación de la elección del sistema, señalando que:

*“(…) cuando se emplea el sistema de actuación urbanístico de expropiación para la gestión de actuaciones integradas -sistemáticas, bastando la cita de los artículos 111.1 y 115 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo- y aunque no es el caso pero para seguir el mismo planteamiento general expuesto, tampoco debe caber duda alguna que a la Administración le es exigible la debida justificación, en concreto de las necesidades que se trata de satisfacer debidamente (...)” (FJ. 3º).*

- *La Rioja*

En La Rioja, el artículo 130 de la LOTURI prevé cuatro sistemas de actuación, los tres tradicionales, el de compensación, el de cooperación y el de expropiación, y el de agente urbanizador<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> Id Cendoj: 08019330032014100475/Nº de Recurso: 110/2012.

<sup>326</sup> Id Cendoj: 08019330032014100650/Nº de Recurso: 162/2010.

<sup>327</sup> Como señala PERALES MADUEÑO, a ellos se ha de añadir los Convenios Urbanísticos, regulados en los artículos 114 y ss., “*como modalidad importante*”. Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 248.

Conforme el artículo 131 de la LOTURI, la elección de la Administración se hará *“según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran”*, dando preferencia al sistema de compensación, *“salvo cuando por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, sea conveniente cualesquiera de los otros sistemas de actuación”*.

Por tanto la LOTURI, mantiene una clara preferencia por el sistema de compensación frente a los restantes sistemas de actuación, lo que condiciona la elección del sistema de expropiación –o de cualquier otro- a que el sistema de compensación no sea adecuado. De hecho, a mi juicio, ésta circunstancia es la que se deberá acreditar en primer término en el procedimiento de elección del sistema de expropiación, antes de proceder a continuación a justificar la procedencia del sistema de expropiación, frente a los restantes sistemas de actuación *“subsidiarios”*, siguiendo los criterios contenidos en el artículo 131 de la LOTURI, así como los estipulados en el artículo 152, relativos a *“razones de urgencia o necesidad lo justifiquen”* o *“cuando exista una situación objetiva que origine una grave dificultad para la ejecución del plan mediante cualesquiera de los restantes sistemas de actuación”*, lo que sitúa en una situación todavía más subsidiaria al sistema de expropiación.

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>328</sup>, invocando a SANTAMARÍA ARINAS y COELLO MARTÍN, la preferencia del sistema de compensación es una cuestión que debe ser relativizada, ya que la norma favorece la sustitución del sistema de compensación en el artículo 132. Si bien, este hecho se desprende de la simple lectura de dicho artículo, lo cierto es que *ab initio*, la preferencia por el sistema de compensación también es clara, lo que sitúa, de entrada en un plano subsidiario no sólo al sistema de expropiación, sino a los restantes sistemas de actuación, frente al sistema de compensación.

---

<sup>328</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 67 y 68 (nota 51 del autor).



En ese sentido, destacan el carácter preferente del sistema de compensación PERALES MADUEÑO<sup>329</sup>. Por último, para CORRAL GARCÍA<sup>330</sup>, la LOTURI “*sigue los pasos de la LS76 y en ella se inspira al establecer los criterios para su elección como sistema*”.

Pasando al procedimiento de elección del sistema, la LOTURI anuda ésta a la delimitación de la unidad de ejecución, pudiendo ser delimitada en el propio instrumento de planeamiento o de manera independiente, *a posteriori*.

Asimismo, el artículo 131.2 de la norma prevé que “*la modificación justificada*” del sistema elegido, que se tramitará con arreglo al procedimiento previsto para la delimitación de unidades de ejecución (artículo 124 LOTURI), donde se prevén la existencia de trámites de aprobación inicial e información pública durante el plazo de veinte días, con notificación a los propietarios afectados. Dicha modificación justificada, es independiente de la sustitución del sistema de compensación, regulada en el artículo 132, y que será estudiada en el siguiente apartado de este capítulo (relativo a la expropiación-sanción).

#### - *Región de Murcia*

En la Región de Murcia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 197 LOTUM, existen siete sistemas de actuación integrada. Hay tres de iniciativa privada (concertación directa, concertación indirecta y compensación) y cuatro de pública (cooperación, concurrencia, expropiación y ocupación directa)

La elección del sistema de actuación corresponde a la Administración actuante según “*las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran*”, dando preferencia a los sistemas de iniciativa privada, “*salvo que razones de interés público demanden los sistemas de*

---

<sup>329</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 248.

<sup>330</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 525.

*iniciativa pública*” (art. 197, segundo párrafo).

Por tanto, del citado precepto se pueden extraer dos conclusiones. La primera, es la prioridad que se confiere a los sistemas de iniciativa privada: concertación directa, concertación indirecta y compensación, frente a los de iniciativa pública, todo ello en línea con lo dispuesto por los artículos 5.7 y 12 de la propia LOTUM, que apelan a suscitar la iniciativa privada en lo posible. Y segunda, que la utilización de cualquiera de los sistemas de iniciativa pública, requiere de la concurrencia de razones de interés público.

En esta cuestión, la recientemente aprobada LOTUM, no difiere del texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. En referencia a esta última, FERNÁNDEZ TORRES<sup>331</sup>, considera que el legislador murciano hace suyo el planteamiento clásico de la normativa urbanística del Estado. Este autor, así como PERALES MADUEÑO<sup>332</sup> y VÁZQUEZ OTEO<sup>333</sup>, destacan la clara preferencia de la norma hacia los sistemas de iniciativa privada.

A mayor abundamiento, el artículo 222.1 de la LOTUM, determina las circunstancias concretas que requiere el empleo del sistema de expropiación, sistema que podrá utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento o de otra Administración pública”:

*“a) Lo justifiquen especiales razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión urbanística mediante los demás sistemas, a causa de la existencia de propietarios con intereses contradictorios, excesiva fragmentación de la propiedad o circunstancias análogas.*

*b) Se incumplan los plazos señalados en los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos para el desarrollo de actuaciones integradas mediante otros sistemas de actuación, o cuando en cualquiera de ellos el urbanizador perdiera las condiciones que le habilitaban para serlo.”*

---

<sup>331</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 67.

<sup>332</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 265.

<sup>333</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “*El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario*”, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005, pág. 570.

Dejando al margen la expropiación-sanción, que impide la elección del sistema de expropiación en primer término, cuestión que será estudiada más adelante, lo cierto es que la legislación murciana coloca en una posición subsidiaria al sistema de expropiación, no sólo en relación a los sistemas de iniciativa privada, sino en relación con los sistemas de iniciativa pública “*integrales*”<sup>334</sup>, ya que los requisitos exigidos en el artículo 222, poseen en cierto modo un carácter excepcional, al requerir el legislador la concurrencia de “*especiales razones*”, algo que no sucede en los artículos 215.2 (sistema de concurrencia) o 212.1 (sistema de cooperación).

No obstante, señala el artículo 197 in fine de la LOTUM, el sistema adoptado podrá ser objeto de modificación, de oficio o a solicitud de los interesados, mediante el procedimiento de tramitación de los Estudios de Detalle.

Desde el punto de vista procedimental, la norma guarda silencio acerca de cuál es el momento procedimental para efectuar la elección del sistema de actuación. En ese sentido, parece deducirse que ésta está íntimamente vinculada a la delimitación de la unidad de actuación, por lo que ésta podrá llevarse a cabo a través del oportuno instrumento de planeamiento, o bien, de manera independiente, tal y como se deduce de los artículos 194 y 166 (procedimiento de tramitación de los Estudios de Detalle) de la LOTUM.

- *Comunidad Foral Navarra*

En la Comunidad Foral Navarra, el artículo 156 de la LOTUNA prevé que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, privada o pública, que la Administración elija en cada caso.

---

<sup>334</sup> La ocupación directa, aunque se califica como sistema de actuación, el artículo 225.1 la diseña como un medio de obtención de los terrenos reservados en el “*planeamiento para sistemas generales, mediante el reconocimiento formal a sus propietarios del derecho al aprovechamiento en la Unidad de Actuación a la que se vinculan*”.

La norma configura prevé tres sistemas de actuación privada, compensación, reparcelación voluntaria y agente urbanizador, y otro tres de actuación pública cooperación, ejecución forzosa y el sistema de expropiación.

La norma no contiene ningún criterio que muestre una preferencia nítida por uno u otro sistema, por tanto, en mi opinión, la norma mantiene una posición de neutralidad, algo que PERALES MADUEÑO<sup>335</sup> también destaca. En ese sentido, tampoco de los artículos 121 (regulador de los supuestos expropiatorios), o 184 (regulador del sistema de expropiación) puede deducirse la necesidad de que concurra requisito específico alguno para que la Administración pueda elegir el sistema de expropiación. Por tanto, a priori, se puede afirmar que la LOTUNA sitúa al sistema de expropiación en pie de igualdad con los restantes sistemas de actuación.

No obstante, el artículo 6 de la LOTUNA, establece, con carácter general el deber de las Administraciones públicas de facilitar y promover “*en las formas y con el alcance previstos en esta Ley Foral*” la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística, de la que se puede deducir, una cierta preferencia a favor de los sistemas de actuación privada (de iniciativa privada).

Lo que la LOTUNA sí hace de manera explícita (en el art. 157.2) es mostrar una presunción a favor del sistema “*de compensación o el de reparcelación voluntaria*”, en aquellos supuestos en que el instrumento de planeamiento no estableciera el sistema de actuación, sin perjuicio de su posible modificación por el procedimiento previsto para delimitación de unidades de ejecución.

Esta preferencia, lleva a FERNÁNDEZ TORRES<sup>336</sup> a considerar a la LOTUNA, como una de las normas que se inclinan por un régimen de preferencias, siguiendo los patrones del artículo 119.2 de la LS76.

---

<sup>335</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 272.

<sup>336</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 67.

Por último, desde el punto de vista procedimental, resta señalar que la LOTUNA permite que la elección del sistema de actuación se lleve a cabo en el planeamiento, mediante la delimitación de la unidad de ejecución, o incluso, tal y como se ha expresado, que sin llevarse a cabo la elección, entre en juego la presunción legal y se pueda ejecutar el planeamiento mediante el sistema de compensación o reparcelación voluntaria.

Por último, tal y como destaca ALLI ARANGUREN y ALLI TURILLAS<sup>337</sup>, conforme al artículo 177.5, el sistema de ejecución forzosa (sistema de actuación pública) sólo podrá ser sustituido por el de expropiación, lo que contrasta, como se verá más adelante, con la libertad que se deja a la Administración en el artículo 157.3, cuando un sistema de actuación privada no estuviese siendo desarrollado conforme a los plazos previstos.

#### **4. El sistema de expropiación y las modificaciones de sistema**

##### **a) *La vinculación del sistema de expropiación***

Existe un principio general de obligatoriedad en materia urbanística. Sin perjuicio de la obligatoriedad que con carácter general se predica de disposiciones y actos, el artículo 134 de la LS92 establecía de manera expresa el principio de obligatoriedad para los particulares y las Administraciones Públicas, en el cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística, así como “*en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma*”. Este principio ha sido recogido de forma expresa por la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas (sin ánimo de exhaustividad, arts. 34.1 c) de la LOUA andaluza; 79 de la LUA aragonesa; 105 de la LUAS asturiana; 65 de la LSIB balear; 85 de la LOTRUCÁ cántabra; 106 de la LUCAT catalana; 42 de la LOTAU castellano-manchega; 62 de la LUCYL castellano y leonesa; 101 de la LOUGA gallega; 100 de la LOTURI riojana; o 175.1 de la LOTUM murciana).

---

<sup>337</sup> Vid. J-C.ALLI ARANGUREN y J-C.ALLI TURILLAS, “*Manual de derecho urbanístico de Navarra*”, Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005.

De dicho principio se puede colegir, como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>338</sup>, que un Ayuntamiento no puede adoptar la decisión de no expropiar, porque ello implicaría la inejecución del plan.

A mayor abundamiento, ante una supuesta desaparición sobrevenida de las razones que llevaron a elegir “*el sistema público de gestión por expropiación forzosa*” en el PGOU, la STS de 23 de diciembre de 2011<sup>339</sup> ha interpretado que:

*“Previsto un sistema de ejecución en un Plan sólo se puede modificar si antes se modifica la previsión del Plan que lo contempla [Cfr., Sentencias de esta Sala de 13 de diciembre de 2007 (Casación 10409/2003) y de 18 de abril de 2001 (Casación 4272/1996)], como resulta del artículo 104 LSCAM, en relación con los artículos 42.4 g) y 47.3 de la misma Ley autonómica, en la interpretación que le corresponde, y ha dado la sentencia recurrida.*

*Antes de lograr el ejercicio de la iniciativa privada en la gestión urbanística se requería la modificación previa del sistema de ejecución, dado que éste venía preestablecido en el propio Plan General. El acuerdo municipal revocado en reposición no podía desconocer, pura y simplemente, una determinación del PGOU al que, por aplicación del principio de jerarquía, resultaba sometido. En un ordenamiento jurídico como el nuestro, de garantías internas y supranacionales de los derechos fundamentales, resulta obligado un mínimo respeto a las normas de procedimiento para invocar con éxito la tutela que esos derechos fundamentales dispensan.” (FJ. 5º).*

#### **b) La sustitución del sistema de expropiación**

Cualquier sistema de actuación, también el de expropiación, una vez elegido, puede ser modificado y sustituido por otro. La jurisprudencia, exige que tal cambio esté

---

<sup>338</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, págs. 73 y 74. En ese sentido, cabe también tener en consideración lo señalado en la STS de 2 de julio de 1998 (Id Cendoj: 28079130051998100624/Nº de Recurso: 7049/1992), a la que nos referiremos más adelante, y en la que en relación al sistema de expropiación, concluye que “*El Ayuntamiento podrá, desde luego, modificar el sistema de actuación pero mientras no lo modifique está obligado a respetarlo, ya que el Plan también le obliga a él. (...) lo realmente decisivo, como decimos, es que la Administración, mientras no modifique el sistema de actuación previsto en el Plan para el área de que se trata (expropiación) no puede decidir pura y simplemente no expropiar, porque de esa forma está violando el mandato que el Plan contiene*” (FJ 6º).

<sup>339</sup> Id Cendoj: 28079130052011100805/Nº de Recurso: 6208/2007.

debidamente motivado. Así, por ejemplo, la STS de 20 de junio de 2006<sup>340</sup>, citada por la STS de 27 de junio de 2006<sup>341</sup>, entiende que una “*supuesta insuficiencia presupuestaria no puede ser, por sí sola, aceptada como causa habilitante de la modificación del planeamiento*”, a fin de sustituir el sistema de expropiación por otro sistema.<sup>342</sup>

La legislación supletoria estatal no aborda directamente esta cuestión, requiriendo de la interpretación sistemática de, entre otros, los artículos 118 y 119 de la LS76, así como del 155 del RGU. En la actualidad, diversas normas autonómicas regulan expresamente, el procedimiento de modificación del sistema de actuación elegido en primer término, exigiendo la oportuna motivación sobre el cambio. A título de ejemplo, entre otras se pueden citar, los artículos 154 de la LUAS asturiana, 159.5 y 160.3 y 4 de la LSPV vasca, 148.2 y 3 de la LOTRUCÁ cántabra, o el 131.2 de la LOTURI riojana que prevé que “*la modificación justificada*” del sistema elegido.

Con carácter general, el mayor problema que se puede presentar a la hora de modificar el sistema de actuación elegido en primer término, se produce en el supuesto de que éste haya sido establecido en el instrumento de planeamiento, al surgir la duda de si es necesario modificar el referido instrumento, o bien es posible emplear el procedimiento de delimitación de la unidad de actuación para su modificación.

El TS, interpretando las disposiciones contenidas en los artículos 118 y 119 de la LS76 así como el 155 del RGU, a partir de la STS de 13 de marzo de 2003<sup>343</sup>, ha entendido que la modificación del sistema de actuación previsto en el planeamiento, constituye por sí sólo una modificación de este último, que debe llevarse a cabo por el procedimiento de elaboración y aprobación de planes y no por el procedimiento de delimitación de las unidades de actuación. Concretamente, señala que:

---

<sup>340</sup> Id Cendoj: 28079130052006100691/Nº de Recurso: 1308/2003.

<sup>341</sup> Id Cendoj: 28079130062006100257/Nº de Recurso: 2516/2003

<sup>342</sup> Ahora bien, el motivo económico es por ejemplo uno de los esgrimidos por el Ayuntamiento de Madrid, en el procedimiento de modificación del sistema de actuación de expropiación del APR 17.08 “*Arroyo Butarque*”, sustituyéndolo por el sistema de compensación. Vid. publicación en el BOCM núm. 187, de 8 de agosto de 2013.

<sup>343</sup> Id Cendoj: 28079130052003100144/Nº de Recurso: 69/2000.

*“es evidente la existencia de doctrina contradictoria del TS aunque mayoritariamente se incline por la tesis de que la modificación del Sistema de actuación, cuando éste ha sido previsto en el Plan ha de seguirse por las normas procedimentales que regulan la aprobación de los planes”*

*(...)*

*“Si en el sistema legal el artículo 119.2 habilita a la Administración actuante a que elija el sistema de actuación, y esta opción se ejercita en el Plan, si el artículo 56 del Reglamento de Planeamiento posibilita que en el ámbito del Plan (en este caso Parcial) el Sistema de Actuación pueda ser el mismo o distinto; y si la Administración ha de justificar el sistema elegido, en función de los medios económico-financieros con que cuente, iniciativa particular permitida, necesidades de suelo y urgencia de la urbanización, estructura de la propiedad, y demás circunstancias concurrentes, parece razonable concluir que cuando por cualquier circunstancia la opción inicialmente elegida resulta fallida, el autor del planeamiento se reserva la posibilidad de volver a elegir el sistema de actuación. La conclusión que de ello se deriva, es la de que se está en presencia de una modificación de las previsiones inicialmente concebidas en el Plan, que ha de sujetarse al procedimiento de las modificaciones del Plan. Teóricamente hasta sería posible el volver a acordar el Sistema de Compensación si se modifican "los términos y condiciones previstas en el Plan", operación que, indudablemente, sólo puede llevar a efecto el autor del Planeamiento” (FJ 6º)*

En esa línea, y en relación a una modificación de sistema contenido en el PGOU para adoptar el sistema de expropiación<sup>344</sup>, la STS de 3 de noviembre de 2011<sup>345</sup> ha tenido en cuenta además de los razonamientos apuntados por la STS de 13 de marzo de 2003<sup>346</sup>, el hecho de que el sistema de gestión afecta a “los derechos y deberes de los propietarios del ámbito del suelo a urbanizar”, al señalar que:

*“En el tercer motivo de casación se asegura que el hecho de que se haya anulado el cambio de sistema de actuación de compensación a expropiación no es causa determinante de la nulidad del Plan Parcial, ya que la ordenación pormenorizada del sector es independiente de cuál sea el sistema de gestión del sector, y, por tanto, la Sala sentenciadora ha infringido lo establecido en los artículos 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 62 y 63 de la Ley 30/1992, puesto que el Plan Parcial, conforme al indicado precepto del Texto Refundido de la Ley del Suelo, se limita a establecer usos e intensidades.*

---

<sup>344</sup> En el supuesto enjuiciado por el TS, el Ayuntamiento había recurrido en casación el fallo del TSJ de Madrid por el que anulaba el acuerdo del Pleno, en virtud del cual se aprobaba definitivamente un Plan Parcial de Ordenación, en el que se sustituía el sistema de compensación, fijado por el PGOU, por el de expropiación; si bien, dicho acuerdo, estaba íntimamente conectado a la aprobación previa de “*un Proyecto de Delimitación y Cambio del Sistema de Actuación*”, tramitado conforme establece el artículo 38.1 del RGU.

<sup>345</sup> Id Cendoj: 28079130052011100764/Nº de Recurso: 5419/2007.

<sup>346</sup> Id Cendoj: 28079130052003100144/Nº de Recurso: 69/2000.



Aunque en un planteamiento puramente teórico la naturaleza y contenido de los Planes Parciales es desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte del ámbito territorial del suelo clasificado como urbanizable programado, el Plan General, lo cierto es que en este caso era dicho Plan General el que estableció el sistema de actuación por compensación, mientras que el Plan Parcial, declarado nulo por la sentencia recurrida, incorporó un sistema de actuación diferente del previsto en el Plan General porque así lo había acordado el Pleno municipal en una resolución, que la propia Sala de instancia anuló en sentencia anterior, y lo cierto es que el sistema de gestión afecta a los derechos y deberes de los propietarios del ámbito del suelo a urbanizar, en contra de lo que apunta el Ayuntamiento recurrente, de manera que el tercer motivo de casación también deber ser desestimado.” (FJ. 3º).

Esta línea jurisprudencial ha sido acogida, entre otros, por el TSJ de Madrid<sup>347</sup>. No obstante, es de reseñar que la jurisprudencia del TS no se ha recogido por todos los TSJ de manera unánime, en atención a las peculiaridades que en esta cuestión reviste la normativa autonómica. Así, la reciente STSJ de Andalucía 1291/2014, de 12 de mayo<sup>348</sup>, pone de relieve esta disparidad. Dicha sentencia, utilizando abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>349</sup>, dicho sea de paso, concluye que:

“En definitiva, partiendo del principio básico de que la normativa urbanística no es invariable y que la Administración, haciendo uso de su potestad discrecional y siempre en aras del interés general, puede hacer las modificaciones puntuales que considere precisas, como manifestación del ius variandi, en el presente caso el ente local procedió, respetando las disposiciones legales, al modificar el proyecto de reparcelación de la UE-5. Por otra parte, no se ha cuestionado que el Ayuntamiento apelante no siguiera los trámites de audiencia y exposición pública establecidos en el artículo 38 del Reglamento de Gestión Urbanística, modificó la UE-5 de sus NN.SS., ni que no se respetara el principio de equidistribución de beneficios y cargas, por lo que la Sala culmina en que estaba suficientemente justificada dicha modificación y que, además, era razonable y necesaria a los fines pretendidos, todo lo que conduce, derechamente, a la estimación del recurso de apelación, procediendo la revocación de la sentencia apelada y la confirmación del acto administrativo impugnado en la instancia por ser conforme a derecho, toda vez que esta Sala no considera que, para la modificación de la delimitación de la UE-5 y del sistema de actuación, deba realizarse a través de la oportuna modificación del planeamiento general, como sostiene la sentencia de instancia.” (FJ 5º).

<sup>347</sup> STSJ de Madrid de 21 de diciembre de 2006. Id Cendoj: no hallado. Nº de Recurso 3652/2001.

<sup>348</sup> Id Cendoj: 18087330042014100230/Nº de Recurso: 1054/2013.

<sup>349</sup> Entre otras, la STS de 29 de abril de 1998; la STS de 28 de noviembre de 1990 y la STS 16 y de 23 de febrero de 1993.

En todo caso -y dejando al margen la “*expropiación-sanción*”, que será estudiada en el siguiente epígrafe-, desde el punto de vista procedimental, la modificación del sistema de actuación no presenta ninguna particularidad en la legislación autonómica, por el hecho de que el sistema que se sustituya sea el de expropiación, todo ello, sin perjuicio de que la motivación, sí deba ajustarse a la particular posición que ocupe cada uno de los sistemas implicados en el cambio, cuestión que ya ha sido ampliamente abordada con anterioridad.

No obstante, a nivel procedimental, algunas leyes se apartan de la regulación más tradicional. Así sucede, entre otras, en el País Vasco, donde la STSJ del País Vasco 661/2013, de 29 de noviembre<sup>350</sup>, considera que:

*“(…) la LSU prevé un sistema más rígido que el previsto por el art. 155 del Reglamento de Gestión Urbanística para el cambio de sistema de actuación, y ciertamente no exento de confusión (…)*

*Lo que parece claro es que la LSU no contempla un específico procedimiento de modificación del sistema de actuación al margen de los supuestos contemplados en los arts. 159.5, y 160.3 y 4. Fuera de ellos la modificación habrá de hacerse a través de la modificación del planeamiento, o bien a través de un programa de actuación urbanizadora o su modificación.*

*(…) La conclusión que se alcanza es que la tramitación y aprobación del proyecto de reparcelación, sin la previa modificación del sistema de actuación previsto por el planeamiento, es disconforme a derecho. Además de ello, los propietarios del ámbito tenían seis meses desde la aprobación de la modificación puntual de las normas subsidiarias para formular el convenio, y si bien dicho plazo venció antes de que lo formularan, lo que el art. 160.3 LSU prevé para tal supuesto es el cambio de sistema al de agente urbanizador, pero no habilita para cambiar tácitamente el sistema de actuación de concertación al de reparcelación, como se hizo mediante el acuerdo de 26/07/2007 de inicio de la reparcelación, y su posterior aprobación definitiva.”*

Otra cuestión, es la relativa al momento procedimental en que puede producirse el cambio del sistema de expropiación. En ese sentido, cabe destacar que el TSJ de Galicia, en Sentencia 1098/2010, de 23 de noviembre<sup>351</sup> ha avalado el cambio del sistema de actuación

---

<sup>350</sup> Id Cendoj: 48020330022013100547/Nº de Recurso: 207/2012.

<sup>351</sup> Id Cendoj: 15030330032010101206/Nº de Recurso: 7015/2010.

de expropiación, aún estando muy avanzada la tramitación del mismo -tasación conjunta-, argumentando que:

*“Fijados los anteriores antecedentes, que se reputaban imprescindibles para decidir sobre las cuestiones suscitadas por los recurrentes, hemos de advertir que, como se advierte en la sentencia recurrida, el supuesto resulta inusual hasta el punto de que no se encontraron precedentes de que en trámite de alegaciones a la aprobación inicial del expediente expropiatorio, por el procedimiento de tasación conjunta, se mude el sistema a la cooperación.*

(...)

*Pero atacada la misma por los recurrentes por entender que incurrió en desviación de poder y arbitrariedad, perjudicando los derechos de los propietarios afectados que ya habían presentados las alegaciones al proyecto de expropiación, por el procedimiento de tasación conjunta, por lo que tan solo restaba la aprobación definitiva y, en caso de disconformidad por los mismos, el traslado al Jurado de expropiación para fijación del justiprecio, con arreglo a lo dispuesto en los números 6 y 7 del Art. 153 de la LOUGA, el Alcalde propone el pase al sistema de cooperación en atención 1) la disponibilidad encontrada en los propietarios afectados, 2) el convenio suscrito con el IGVS y 3) la necesidad de agilización del proceso de urbanización.*

*Pues bien, sentado que nos topamos con un ámbito de discrecionalidad de la administración municipal, es preciso recordar que, por una parte, el T.S. tiene declarado que "... Desaparecido así el carácter subsidiario del sistema de expropiación, la Administración puede elegir entre los diferentes sistemas aunque, eso sí, deberá justificar su viabilidad en función de las necesidades, medios económicos-financieros con que cuente la Administración, colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran en el polígono (artículo 153 del Reglamento de Gestión Urbanística)..." en ese sentido se pronunció en la St. de 2 de junio de 2008 (Ref, el derecho 2008/90804) y por otro que "....siendo el acto recurrido una modificación del planeamiento como consecuencia del ejercicio del "ius variandi" por la Administración, a la parte recurrente le incumbía la carga de la prueba de que la Administración, en dicho ejercicio, había vulnerado los límites que enmarcan la actuación discrecional de la Administración (como el desconocimiento de los hechos determinantes, error en su valoración, actuar con arbitrariedad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad y la seguridad jurídica o con desviación de poder o con falta de motivación en la toma de decisiones) pues como tenemos reiteradamente declarado, las alegaciones que en tal sentido puedan formularse deben tener suficiente apoyo en una clara actividad probatoria desarrollada por el particular de la que resulte plenamente acreditada la forma concreta en que la Administración haya podido incurrir en una eventual contravención del ordenamiento en el ejercicio del "ius variandi"...", en este sentido*

se expresó la St. de 25 de mayo de 2009 (dictada en el recurso 661/2005, siendo ponente el Ilmo. Sr. Pedro Yague Gil).

*En el presente caso la prueba articulada por los recurrentes, conviene adelantarlo ya, no resulta suficiente para acreditar que la actuación municipal incurrió en el vicio de desviación de poder denunciado, toda vez que se limitó a tratar de inducirlo en base a la previsibilidad de que, finalmente, los justiprecios excedieran significativamente los calculados, al pasar de 2,40 y 3,60 €/m<sup>2</sup> a superar los 30 €/m<sup>2</sup>, basándose en lo que precedentemente ocurrió en otros polígonos, pero al margen de que este razonamiento resulta hipotético y, sin compartir lo afirmado por el Juzgador de instancia de que el mismo proporciona la mejor justificación para la decisión adoptada por la administración, cuando la actuación administrativa no debe despreciar los derechos que afecta ni vulnerar la confianza legítima que se deriva de sus decisiones precedentes, en este caso, elegida la expropiación como sistema de ejecución y aprobado inicialmente el proyecto lo previsible para los administrados afectados era verse privados de sus propiedades mediante el abono de su compensación económica y no ser compelidos a sufragar unos gastos de urbanización para obtener unas fincas de uso industrial de incierta venta, no podemos concluir, como hacen los recurrentes, en la existencia de arbitrariedad en la actuación administrativa cuando olvidan combatir lo fundamental, que son las razones esgrimidas por el Ayuntamiento para justificar el cambio operado.*

*Así, en el acuerdo de iniciación del expediente de modificación, se dice que, la primera de las razones, es la disponibilidad de los propietarios. Pues bien, la misma cabe inducirla del expediente, ya que, como se dijo, las alegaciones obrantes en el mismo refieren la decepción por el precio ofrecido en el procedimiento expropiatorio y su esperanza de que el justiprecio alcanzara los 6 €/m<sup>2</sup>, que es justamente el precio al que accedieron a vender la mayoría de los titulares. Por lo que, con este primer motivo de justificación podrá estarse o no de acuerdo, incluso podría pensarse que la venta vino condicionada por la amenaza de tener que hacer frente a los gastos de urbanización, como refiere el testigo que prestó declaración, pero ni cabe negar su existencia ni que el mismo resultó respetado posteriormente, cuando el Concello ofreció a los propietarios la posibilidad de liberarse de la carga que el nuevo sistema comportaba mediante la venta a ese precio de sus parcelas o bien mediante su permuta por las parcelas de resultado, a razón de 30 €/m<sup>2</sup>.” (FJ. 4º).*

## **5. El sistema de expropiación como sanción**

Con carácter muy excepcional, podría producirse la sustitución del sistema de actuación escogido en origen, por el sistema de expropiación, articulándose dicho cambio en el ejercicio por la Administración Pública de su *ius variandi*, y sin que en tal caso, dicha

sustitución tenga un carácter sancionador. Un cambio así sólo podría estar circunscrito, por ejemplo, a un acuerdo entre la Administración y los propietarios. Así sucede, en el asunto del que conoció en recurso de casación el Tribunal Supremo, en la STS de 26 de octubre de 2005<sup>352</sup>, en el que se sustituye el sistema de compensación por el sistema de expropiación como consecuencia de un convenio urbanístico:

*“(…), por acuerdo de ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro, ambas partes, de mutuo acuerdo, resuelven que se tramite por el Ayuntamiento de Mogán el cambio del sistema de actuación previsto en el Plan Parcial "Loma de Pino Seco" (compensación) por el sistema de expropiación. Y a tales efectos, mantienen los pactos vigentes e invariables señalados el convenio de once de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve y la escritura pública número 1281, ya que quedó anulada la escritura número 1280 en función de la condición resolutoria de la estipulación tercera del mencionado convenio; documento que fue aprobado por el pleno municipal de veintiuno de abril de mil novecientos noventa y cuatro.” (FJ. 4º)*

La formalización de un convenio urbanístico en este sentido no exime a la Administración de tener que instruir el procedimiento genérico de modificación del sistema de actuación, pero sin duda alguna, la existencia de dicho instrumento, constituirá un elemento clave para la motivación del acuerdo.

Pero dejando al margen estos supuestos de todo punto excepcionales, lo cierto es que la sustitución del sistema escogido en origen por el sistema de expropiación, habitualmente tendrá la consideración de una “sanción”, en atención entre otras, al carácter excluyente de la propiedad que posee este último, frente a cualquier otro sistema que genera “un derecho a la transformación urbanística” a favor de los propietarios, que debe ser respetado por la Administración Pública.

Dicha concepción no es nueva en el ordenamiento jurídico. Como señala MUÑOZ MACHADO<sup>353</sup>, el “Proyecto de Ley general para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones” de Posada Herrera (1861), es la norma que “abre nuevas perspectivas” a la utilización de la expropiación, que pasa de ser un mero instrumento al

---

<sup>352</sup> Id Cendoj: 28079130062005100568/Nº de Recurso: 4800/2002.

<sup>353</sup> Vid. S.MUÑOZ MACHADO, “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 275.

servicio de la obra pública, a ser concebida como una *“herramienta empleable para sancionar las conductas de los propietarios que no se atienen a las directrices urbanísticas formuladas por los poderes públicos”*.

En el ordenamiento actual, el artículo 124.2 de la LS76 preveía el marco de la ejecución del planeamiento, la aplicación de la expropiación como sanción, a aquellos propietarios de suelo<sup>354</sup>, que incumpliesen sus obligaciones y cargas.

Este principio general, aparece matizado en el artículo 130.3<sup>355</sup> de la LS76, en el marco del sistema de compensación, teniendo en tal caso la Junta de Compensación, la condición de beneficiaria. Asimismo, el artículo 195 del RGU hace extensiva la expropiación sanción a los propietarios que incumplan sus obligaciones en el marco del sistema de cooperación. En ambos supuestos, la expropiación-sanción no produce la alteración del sistema de actuación elegido, sino la sustitución en la titularidad de la propiedad<sup>356</sup>.

Ahora bien, el artículo 119.4 de la LS76 establece la procedencia de la aplicación del sistema de expropiación, cuando la Junta de compensación, o en su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación, incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación. En este caso, sí se produce una sustitución en el sistema de actuación, pasando del sistema de compensación al de expropiación. De acuerdo con el art. 156 del RGU, el cambio de sistema, desde el punto de vista procedimental, requiere que la Administración actuante sustancie un expediente en el que se señalen las causas del incumplimiento y se dé audiencia a la Junta o al propietario único.

---

<sup>354</sup> Dicho precepto dispone que *“El incumplimiento de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley habilitará a la Administración competente para expropiar los terrenos afectados”*.

<sup>355</sup> Dicho artículo dispone que *“El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.”*

<sup>356</sup> Esta opción está también recogida en la normativa autonómica (v. g. art. 158.2 de la LUA aragonesa o 133.3 de la LUCAT catalana).

En esta cuestión, PERALES MADUEÑO advierte<sup>357</sup>, que la aplicación del principio de la expropiación-sanción debe ser matizada a la luz del RGU en el sentido de que ésta está obligada a utilizar los medios menos gravosos para el administrado, así como la debida observancia del principio de proporcionalidad.

En la actualidad algunas normas autonómicas también han recogido esta posibilidad y prevén expresamente la imposición por la Administración actuante del sistema de expropiación como respuesta ante el incumplimiento de los deberes legales y de las obligaciones inherentes al sistema de actuación aprobado. Así se prevé en los artículos 109 de la LOUA andaluza (sustitución del sistema de actuación por compensación); 128.3 (2º párrafo) de la LOUGA gallega; artículo 222.1.b) de la LOTUM murciana.

Ahora bien, la mayor parte de las normas autonómicas, regulan la sustitución del sistema pero sin imponer directamente el sistema de expropiación<sup>358</sup>. La normativa autonómica deja un relativo amplio margen de discrecionalidad a la Administración actuante a la hora de determinar cuál será el nuevo sistema de actuación en caso de que el elegido en primer término (de participación privada), no se ejecute conforme a derecho<sup>359</sup>; pudiendo lógicamente, ser el sistema de expropiación el elegido para culminar la ejecución urbanística. Así sucede, por ejemplo, en los artículos 152.1 c) de la LUA aragonesa; 161 (suelo urbanizable prioritario) y 178.2 b) de la LUAS asturiana; 106 de la LOTCA canaria; 148.3 de la LOTRUCa cántabra; 74.4 de la LUCYL castellano y leonesa; 132.2 de la LOTURI riojana; 127.3 de la LOUGA gallega; 103 de la LSCM madrileña; 157.3 de la LOTUNA navarra; 165 y 159.5 de la LSPV vasca o 134 y demás concordantes de la LUVA valenciana.

En estos supuestos, algunas leyes regulan el estatuto jurídico en el que quedan los propietarios. El artículo 74.4 b) de la LUCYL, garantiza a los propietarios no responsables

---

<sup>357</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 135. Parte de estas reflexiones las hace invocando los “*Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos de Publicaciones Abella, Madrid, 1987*”.

<sup>358</sup> A lo sumo se indica que la sustitución se hará por un sistema de ejecución pública, como sucede en la LOTCA canaria o en la LSPV vasca; o por un sistema de ejecución directa, como en la LOUGA gallega.

<sup>359</sup> En ocasiones, en ese supuesto, la legislación prevé también otras medidas distintas al cambio del sistema de actuación, como las multas coercitivas, tal y como sucede en la LUAS asturiana (art. 172.2).

del incumplimiento los derechos vinculados a la gestión urbanística, y si el nuevo sistema fuese el de expropiación, se les aplicará el régimen previsto sobre liberación. En otros casos, se les atribuye la posibilidad de participar en la gestión del sistema (109 de la LOUA andaluza). Y, por último, en otros supuestos, se efectúa una regulación más genérica, como en el art. 128.5 de la LOUGA gallega (donde se afirma que los propietarios conservarán “*con plenitud sus derechos y se integrarán en el proceso de ejecución que se desarrolle*”, o en el 103.1 c) de la LSCM madrileña.

En relación al procedimiento de sustitución, la normativa autonómica regula un procedimiento que, como tónica general, tiene dos rasgos distintivos. La sustitución podrá ser de oficio o a instancia de parte; y existirá de un trámite de audiencia a los propietarios afectados.

En todo caso, la justificación del acuerdo por el se aprueba la sustitución del sistema de actuación elegido por el de expropiación, recae en la Administración actuante, a quien le corresponderá demostrar que el incumplimiento de los propietarios, no tiene su origen en causas imputables a la Administración. Baste como ejemplo, lo manifestado en la STSJ de Andalucía, de 24 de enero de 2002<sup>360</sup>, en la que indica que:

*“Esta Sala y Sección Cuarta ha dictado ya sentencia el 26 de octubre de 2001, (...). En dicha sentencia estimamos el recurso y declaramos la nulidad del Acuerdo impugnado, en base sustancialmente al informe desfavorable y vinculante de la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía de fecha 28 de octubre de 1998 (...) la razón por la cual la Dirección General de Bienes Culturales, en su dictamen vinculante, rechaza la propuesta de ordenación de la Unidad de Ejecución que tratamos es por comportar una ruptura de la manzana y pérdida del carácter prehabitacional de la c/Alfarería al incrementarse, como consecuencia de la apertura de un acceso rodado, el tráfico en dicha calle y que se introducen unas tipologías parcelarias no justificadas que en sus dimensiones y formas conducen a una tipología constructiva, estructural y de formalización de fachadas de carácter marcadamente exógeno al arrabal histórico, la conclusión a la que cabe llegar es que la ausencia de aprobación del Plan Especial de Protección de Triana, como por lo demás resulta de la ficha de planeamiento aportada en prueba, imposibilita el que los propietarios de la U.E. pudieran cumplir con el requerimiento en su día practicado por la Gerencia de Urbanismo”*

---

<sup>360</sup> Id Cendoj: 41091330042002101284/Nº de Recurso: 2185/1998.



de que presenten el Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación y siendo ese motivo por el que se modifica el sistema de actuación y se cambia el de compensación al de expropiación, es por lo que debe considerarse que el acuerdo recurrido carece de causa que lo justifique, al no poderse hablar de incumplimiento de las obligaciones propias de los propietarios incluidos en la Unidad de Actuación, sino, más bien, de imposibilidad derivada de la carencia de planeamiento especial que lo viabilice por motivos no imputables a éstos. De aquí que con estimación de la demanda, declaráramos la nulidad del acuerdo impugnado.” (FJ 2º)

Por último, otra cuestión que ha sido abordada por la jurisprudencia, es la referida al procedimiento que se ha de seguir para proceder a la sustitución del sistema de actuación en el supuesto de que proceda aplicar la expropiación-sanción, y si, en el supuesto que el sistema a sustituir se haya determinado directamente en el instrumento de planeamiento, hace falta modificar el mismo. Sobre ello, la STSJ de Madrid 243/2014, de 7 de abril<sup>361</sup>, entiende que la modificación debe seguir en sentido estricto el procedimiento establecido por el legislador autonómico, sin necesidad de modificar el planeamiento, configurando tal cambio como un acto de gestión urbanística. El TSJ hace descansar sus conclusiones en los siguientes argumentos:

*“Esta normativa aplicable al presente caso evidencia, contrariamente a lo sostenido por la apelante tanto en primera como en segunda instancia, que dicho cambio de sistema de ejecución no exige legalmente la modificación del planeamiento urbanístico pues esa propia normativa lo prevé sin necesidad de tal modificación, pero debiéndose cumplir esos requisitos y procedimiento que hasta en dos ocasiones se recoge en los distintos preceptos de la LSM expuestos. Efectivamente, el artículo 101 de la LSM recoge que el planeamiento urbanístico deberá optar expresamente, para el desarrollo de la actividad de ejecución, entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando el sistema elegido, pero en los siguientes artículos, como se ha visto, se regula de forma específica y singular la posibilidad del cambio de sistema de ejecución de uno privado (compensación) a uno público (ejecución forzosa). En ningún momento se establece en dicha legislación que ese cambio de sistema se tenga necesariamente que hacer por medio del procedimiento de la modificación puntual o revisión del planeamiento. Y ello porque, como acertadamente señala la sentencia apelada, la elección del sistema de ejecución constituye una determinación pormenorizada del planeamiento cuya formalización no exige esos trámites de modificación o revisión del planeamiento.*

*La recurrente alega que en este caso el acto recurrido altera y modifica tanto el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) como el Especial de Reforma Interior (PERI) aprobado respecto a ese ámbito, pues supone la determinación de*

---

<sup>361</sup> Id Cendoj: 28079330012014100279/Nº de Recurso: 1700/2013.

costes y cambio de sistema previstos en el citado PGOU, la modificación de cargas y afecciones en la Unidad de ejecución, se afecta a la ejecución de avales de la Junta de Compensación, y se acuerda la demolición de instalaciones contrariando los propios convenios urbanísticos impulsados y firmados por la corporación local demandada. Pues bien, esos aspectos que esa propia parte relata en cuanto efectos de la resolución recurrida en absoluto constituyen materia de planeamiento sino de gestión urbanística, debiéndose reiterar otra vez que el cambio de sistema de ejecución está previsto en la LSM sin necesidad de modificar y revisar el planeamiento.

En consecuencia, el órgano de la corporación local competente para la aprobación del cambio de sistema de ejecución de compensación al de ejecución forzosa será el que la normativa que regula las competencias de esos órganos le atribuye la facultad de dictar actos administrativos ajenos a la aprobación o modificación de los instrumentos de planeamiento, es decir, los de materia de gestión urbanística.

(...)

Por otro lado, como se ha dado cumplimiento en todas sus partes al citado trámite legal previsto para tal cambio de sistema de ejecución, no se ha vulnerado ningún derecho fundamental de la actora. Ha existido una previa declaración de los motivos del cambio, se ha iniciado un trámite de alegaciones, en que dicha parte intervino, se ha cumplimentado la información pública en los términos exigidos por la normativa aplicable, se ha dictado el acuerdo de cambio y éste se ha notificado, junto con los informes en que se ha fundamentado, a dicha parte, y se ha dado la publicidad prevista en esa normativa.

Finalmente, se ha de recordar que nos encontramos con un mero cambio de sistema de ejecución en el que no se exige por esa normativa que lo regula la tramitación de un procedimiento administrativo previo con informes similares a los que se emiten cuando se dictan o se modifican instrumentos de planeamiento, y el que culmina con la resolución administrativa recurrida, apoyado en todo momento en los informes técnicos y jurídicos exigidos legalmente, se ha cumplimentado ajustándose plenamente a dicha normativa, tal como arriba se ha explicado con amplitud. Por todo lo cual, el citado motivo de apelación se ha de desestimar.” (FJ. 4º y 5º).



## Capítulo IV

### El procedimiento expropiatorio: particularidades

Para poder analizar las particularidades que presenta la gestión del sistema de expropiación es necesario aproximarse al mismo desde un punto de vista procedimental. El sistema de expropiación está integrado por una sucesión de procedimientos administrativos que se orientan, de una parte, a la obtención de la titularidad de los terrenos, y de otra, a su transformación urbanística. En el presente capítulo se van a exponer, desde la óptica procedimental, qué particularidades presenta el procedimiento expropiatorio en el marco del sistema de expropiación.

#### 1. El inicio del sistema de expropiación

La primera fase del sistema de expropiación es la relativa a la expropiación de los bienes y derechos incluidos dentro del ámbito de actuación. Por ello, el inicio del procedimiento expropiatorio constituirá de facto, la puesta en marcha del sistema.

La jurisprudencia ha considerado al procedimiento expropiatorio como “*un procedimiento de procedimientos*”, ya que son varios los que aparecen encadenados en “*esta peculiar vía administrativa*”. Según la STS de 12 febrero 1999<sup>362</sup>, los procedimientos expropiatorios

*“son procedimientos cuya «fatispecie», sin embargo, no es otra que la de provocar un cambio de titularidad de los bienes o derechos, previa determinación del justo precio de los mismos. De manera que los sucesivos procedimientos: declaración de utilidad pública, declaración de necesidad de ocupación, justiprecio, pago y toma de posesión, carecen de sentido si se les aísla de esa finalidad que sirve de fundamento y de su razón de ser al ejercicio de la potestad expropiatoria en el caso concreto que se considere.” (FJ. 3º).*

---

<sup>362</sup> Id Cendoj: 28079130061999100308/Nº de Recurso: 3700/1993.

Con carácter general, el procedimiento expropiatorio se inicia formalmente con la adopción del acuerdo expreso de necesidad de ocupación (arts. 15 y 21.1 de la LEF)<sup>363</sup>. En dicho acuerdo, la Administración expropiante debe especificar los bienes y derechos objeto de expropiación (art. 17 LEF), identificar a sus titulares (arts. 20 y 21.3 LEF), y permitir el control de la *causa expropriandi* ya calificada, así como el examen de las eventuales opciones distintas de la ocupación o su alcance concreto (art. 22 LEF<sup>364</sup>).

El “*procedimiento expropiatorio*” es un elemento indispensable en cualquier expropiación, constituyendo una de las garantías<sup>365</sup> que se derivan del artículo 33 de la CE. Dentro del procedimiento, el inicio es relevante en muchos aspectos, determinando, entre otras cuestiones, la legislación aplicable al mismo, tal y como ha remarcado la jurisprudencia. En esa línea conviene destacar la reciente STSJ de Madrid 978/2014, de 24 de julio<sup>366</sup>, que ha señalado que:

*“El Tribunal Supremo ha establecido, a los efectos de la legislación aplicable, la regla general según la cual la legislación aplicable es la vigente en el momento de iniciación del procedimiento expropiatorio, naturalmente sin perjuicio de que la valoración del bien expropiado deba referirse al momento de iniciación expediente de justiprecio, que normalmente es posterior a aquél. Véanse en este sentido, entre otras muchas, las sentencias de dicha Sala de 17 de noviembre de 2008, 21 de abril de 2009 y 13 de febrero de 2012.”* (FJ 4 b)

---

<sup>363</sup> Así lo avala la jurisprudencia. Vid. STS de 10 de mayo de 1999 (Id Cendoj: 28079130061999100472/Nº de Recurso: 452/1995), donde se señala que: “A tal fin, el precepto contenido en el artículo 21.1 de la Ley de Expropiación Forzosa es definitivo, al establecer que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio, y tal acuerdo, conforme al artículo 20 de la misma Ley, es aquel en que se aprueba la relación de bienes y derechos afectados y se designan nominalmente los interesados, por lo que, en definitiva, con la aprobación de dicha relación se inicia el expediente expropiatorio” (FJ 2º)

<sup>364</sup> La exclusión del recurso contencioso-administrativo que efectúa el apartado tercero de dicho precepto, debe considerarse derogada a la luz del artículo 24.1 de la CE (derecho a la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales) y art. 106.1 de la CE (control de los actos de las administraciones por los Tribunales).

<sup>365</sup> Vid. entre otras, STC 166/1986, de 19 de diciembre (F.13). Asimismo, es muy gráfico el Auto del Tribunal Constitucional 17/2007, de 16 de enero donde se señala que “(...) la realización de la expropiación conforme a lo dispuesto en las Leyes consiste en lo que este Tribunal ha calificado como garantía del procedimiento de modo que su observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias. Dicha garantía constituye una aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa dirigida fundamentalmente frente a la Administración, de modo que, como ya hemos afirmado (STC 48/2005, F. 5, con cita de la STC 166/1986), las Leyes formales cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan. (...)” (FJ 6º)

<sup>366</sup> Id Cendoj: 28079330042014100996/Nº de Recurso: 1038/2010.

Por ello, en atención a su trascendencia, es preciso analizar desde distintas perspectivas los pormenores que reviste el inicio del procedimiento en el sistema de expropiación.

**a) Algunas precisiones a la luz del artículo 29.2 de la LS08**

La STS de 20 de octubre de 2008<sup>367</sup>, hace una interesante reflexión acerca de la declaración de la causa legitimadora de la operación expropiatoria (declaración de utilidad pública), señalando que:

*“Para despejar la incógnita no está de más recordar que, en nuestro ordenamiento jurídico, el ejercicio de la potestad expropiatoria, en cuanto afecta a un derecho constitucionalmente protegido, el de propiedad (artículo 33, apartado 1, de la Constitución), debe ejercitarse a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la operación expropiatoria, se identifique el objeto a expropiar, se cuantifique el justiprecio y se proceda al pago y a la toma de posesión (véase la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, FJ 6º). Aquella declaración compete al legislador, pues, no en vano, el artículo 33, apartado 3, de la Constitución remite el ejercicio de la potestad expropiatoria a lo dispuesto en las leyes (sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, FJ 13A), debiendo hacerlo caso por caso (artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Expropiación Forzosa). Esta exigencia no obsta, sin embargo, a que, para categorías determinadas de bienes, se admitan las declaraciones implícitas en la aprobación de los correspondientes planes de obras y servicios, así como las declaraciones genéricas, necesitadas de un acto administrativo ulterior de expreso reconocimiento para comprobar que en el caso concreto concurre la causa expropriandi (artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa). (...)” (FJ. 3º)*

Siguiendo el hilo argumental empleado por el TS, en materia urbanística se debe estar a lo dispuesto en la LS08. Su artículo 29.2, confiere a la aprobación de los instrumentos de planeamiento, la eficacia de la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, estando por ello, como ha admitido la jurisprudencia, en íntima conexión con lo que establece el artículo 10 de la LEF<sup>368</sup>. Dicho artículo, literalmente establece que:

---

<sup>367</sup> Id Cendoj: 28079130062008100383/Nº de Recurso: 1536/2005.

<sup>368</sup> En ese sentido, la STS de 10 de mayo de 1999 (Id Cendoj: 28079130061999100472/Nº de Recurso: 452/1995) señala que “(...), el ordenamiento jurídico contempla determinados supuestos en los que la declaración de necesidad de ocupación se ha de entender implícita; así la aprobación del proyecto de obras y

*“La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación.”*

Ahora bien, conviene hacer alguna reflexión acerca del alcance y efectos del artículo 29.2 de la LS08 en relación con el sistema de expropiación. Para ello, en primer término, dicho precepto debe ser puesto en relación con las redacciones anteriores. Su antecedente<sup>369</sup> más inmediato es el artículo 33 de la LS98, que disponía que:

*“La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres”*

En dicho precepto se podía identificar fácilmente el supuesto de expropiación como sistema de actuación –en la delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación–, lo que propició que dicho precepto fuera recurrido al Tribunal Constitucional<sup>370</sup>. En lo que aquí interesa, el TC en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, señaló que

*“(…) la alusión explícita a los planes de ordenación urbana no es más que una singularización del género "planes de obras", debemos rechazar los alegatos de incompetencia formulados por los recurrentes.*

*Tampoco la aprobación de "delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación", prevista en el art. 33 LRSV, contiene propiamente un fin o causa expropiatoria. La LRSV parte aquí de la posibilidad de que la previsión de obras sobre el suelo esté definida sólo de forma abstracta y relativamente imprecisa en*

---

*servicios que comprende la descripción material y detallada de los bienes y derechos que se consideren de necesaria ocupación (artículo 17.2 de la Ley de Expropiación Forzosa), el acuerdo declarando urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación (artículo 52.1ª de la Ley de Expropiación Forzosa) y la aprobación de Planes de ordenación urbana y de polígonos de expropiación (artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). (FJ 2º). Dicha conexión se indica expresamente en el FJ 8º de la STS de 30 de septiembre de 1998 (Id Cendoj: 28079130061998100190/Nº de Recurso: 1277/1994).*

<sup>369</sup> Todo ello sin perjuicio del art. 28.2 de la LS07. Otros antecedentes de dicho precepto son los artículos 132 de la LS92 y el 64.1 de la LS76.

<sup>370</sup> Contra la LS08 se presentaron recursos de inconstitucionalidad por parte de la Junta de Extremadura recurso núm. 3182/1998), del Parlamento de Navarra (recurso núm. 3004/1998, de 13 de abril), y por ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto. En total se impugnaron 39 preceptos.

los planes urbanísticos, completándose la definición del destino del suelo con la delimitación de los ámbitos de gestión, esto es, en ejecución del planeamiento. Para tales supuestos el art. 33 LRSV remite al acto de aprobación del perímetro del ámbito de gestión la concreción de las obras que, por su utilidad pública, permiten la expropiación. De acuerdo con lo anterior nos encontramos, de nuevo, con una norma expropiatoria procedimental: el art. 33 LRSV no fija concretas causas expropiatorias, sino que selecciona una decisión administrativa (la delimitación del ámbito de gestión) que, en la medida que complete la adscripción de destinos del suelo, concreta la declaración de utilidad pública de las obras de transformación y utilización urbanística del suelo contenidas en el plan. Se trata de una norma procedimental que responde a las exigencias de "marcado carácter principal o mínimo" a las que aludimos en la STC 61/1997, FJ 31, y que, en consecuencia, no invade el ámbito competencial urbanístico autonómico. Primero, porque la previsión del art. 33 LRSV sólo es operativa allí donde la legislación urbanística autonómica establezca la expropiación como forma de ejecución del planeamiento ; segundo, porque la delimitación del ámbito de gestión no es un acto urbanístico formalizado o una técnica urbanística específica: la delimitación del ámbito de gestión puede encontrarse en un plan (el que determine cada Comunidad Autónoma, que puede ser el mismo o distinto del que fija los usos del suelo) o fuera del plan (como acto urbanístico independiente) y su propio contenido viene determinado por la legislación urbanística. En estos términos es claro que tampoco la referencia del art. 33 LRSV a la delimitación del ámbito de gestión (como decisión procedimental integradora de una declaración de utilidad pública) excede de la competencia expropiatoria procedimental del Estado.

En relación con el art. 33 LRSV también cuestiona el grupo de Diputados la competencia del Estado para regular, en el ámbito urbanístico, la declaración de necesidad de ocupación. Siguiendo el criterio establecido en nuestra STC 61/1997, FJ 31, debemos precisar ahora que la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) ampara la previsión y regulación, como norma procedimental general, de un acto público de concreción de los bienes o derechos considerados indispensables para el fin de la expropiación. Y no es dudoso que aquella competencia de regulación procedimental permite al Estado establecer, con carácter general (cual hace el art. 17.2 LEF) que allí donde un proyecto de obras contenga una descripción material detallada de bienes, tal proyecto administrativo valga como declaración de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios. Sentado lo anterior, necesariamente debemos concluir, aplicando el criterio de nuestra STC 61/1997, FJ 31, que la competencia estatal sobre expropiación forzosa abarca el reconocimiento implícito de la necesidad de ocupación en la aprobación del plan de ordenación urbana o en la delimitación del ámbito de gestión a desarrollar por expropiación. En este punto el art. 33 LRSV contiene una norma especial (para el ámbito urbanístico) que es simple expresión de una norma procedimental general sobre expropiación (la contenida en el art. 17.2 LEF). En consecuencia, debemos rechazar la invasión competencial denunciada por los recurrentes.



*Por último, la simple mención del art. 33 LRSV a los "ámbitos de gestión" no puede entenderse como invasión competencial del Estado. El art. 33 LRSV parte aquí de que en ciertos casos la ejecución del planeamiento se realiza a través de técnicas expropiatorias y que en la delimitación del ámbito de gestión se precisan con detalle las fincas expropiables. Para estos casos, que no deben entenderse como excluyentes, el art. 33 LRSV se limita a anudar una consecuencia jurídica expropiatoria y procedimental para la que, según se ha visto, goza de plena competencia: el reconocimiento de efectos procedimentales expropiatorios (declaración de necesidad de ocupación) a un acto urbanístico." (FJ 36º).*

A pesar de haber superado el filtro de constitucionalidad, el art. 28.2 de la LS07 – antecedente inmediato del 29.2 LS08-, modificó la redacción del artículo 33 de la LS98 en los siguientes parámetros:

En primer lugar, la LS07 hace referencia no sólo a favor de los planes de ordenación urbanística, sino también a los instrumentos “*de la ordenación territorial*”. En ese sentido, cabe destacar que la legislación autonómica ya venía conteniendo una legitimación expropiatoria a favor planes de Ordenación del Territorio (vid. art. 24 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, art. 16 de la Ley de Ordenación del Territorio de las Illes Balears; art. 16.2 de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León o la disposición adicional primera, apartado 1 de la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia).

En segundo lugar, la LS07 elimina la referencia a “*los ámbitos de gestión*”, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante.

Por último, el tercer cambio del art. 29.2 de la LS08 está íntimamente relacionado con el anterior. Dicho precepto ya no hace una alusión genérica a “*la aprobación de Planes de ordenación urbana*”<sup>371</sup>, sino que limita los efectos de la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, exclusivamente a la aprobación de aquellos instrumentos urbanísticos que habiliten directamente para su ejecución y en los que la expropiación está prevista como forma de ejecución.

---

<sup>371</sup> La redacción literal del artículo 33 de la LS98, y la alusión genérica a “*la aprobación de Planes*”, había sido incorporada por buena parte de las legislaciones de las comunidades autónomas (en ese sentido, art. 81 de la LUA aragonesa; 87 de la LOTRUCÁ cántabra; o 63 de la LUCYL castellano y leonesa).

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>372</sup>, un presupuesto inexcusable para que el plan urbanístico disponga de eficacia legitimadora, es que sus determinaciones sean suficientemente precisas y detalladas para posibilitar la transformación. En esa línea, para DE LA CRUZ MERA<sup>373</sup>, con esta modificación, la LS viene a recoger un criterio jurisprudencial que, pese a sus vacilaciones iniciales, podría entenderse ya consolidado.

Según ese criterio, la expropiación debe incluirse en el instrumento de planeamiento que la legitime (sea éste el que sea) con una previsión detallada de su ejecución, de manera que si el Plan General no la contuviese necesitaría de la aprobación de un instrumento de desarrollo. Efectivamente, la Jurisprudencia -por todas, STS de 22 de enero de 2000<sup>374</sup>- siempre ha puesto mucho énfasis en la precisión y detalle que debe tener el instrumento de planeamiento urbanístico, que debe legitimar para proceder a la transformación de los terrenos afectados, de suerte que<sup>375</sup>

*“(…) es imprescindible llevar a cabo una interpretación sistemática de los preceptos contenidos en los artículos 12.1 b), 17.2 y 64.1 del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, 30 a), 33.1 y 76 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio, y 31.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/78, de 25 de agosto, de la cual se deduce que cuando las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana sean lo suficientemente precisas y concretas respecto de un sistema general resultan innecesarias la redacción y aprobación de un Plan Especial, cuyo alcance habría de limitarse a reproducir íntegramente aquéllas, ni, por la misma razón, se requiere desarrollarlo con un Plan parcial.” (FJ 2º).*

Por ello, a falta de la debida precisión de éstos, la jurisprudencia de manera extensiva también ha reconocido efecto legitimador a los Planes Especiales de Reforma

---

<sup>372</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 158.

<sup>373</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 801; y también A.DE LA CRUZ MERA, “Comentario a los artículos 29 a 35”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), “Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 889.

<sup>374</sup> Id Cendoj: 28079130062000100290/Nº de Recurso: 8735/1995.

<sup>375</sup> Invocando su jurisprudencia contenida en su “Sentencia de 17 de abril de 1999 (recurso de casación 6076/94, fundamento jurídico segundo), en la que se recoge lo declarado ya en las Sentencias de 17 de junio de 1985 (R.J. 4130), 27 de abril de 1993 (R.J. 6364) y 4 de diciembre de 1998 (recurso de casación 4101/94, fundamento jurídico quinto)”.

Interior, a las modificaciones de los instrumentos de planeamiento, a los proyectos de urbanización.

En todo caso, el Tribunal Supremo, en STS de 16 de febrero de 2012<sup>376</sup>, frente a la alegación de que el artículo 33 de la Ley del Suelo de 1998 “*reconoce la posibilidad de actuar por el sistema de expropiación en ámbitos delimitados de gestión y no sólo para ejecutar sistemas generales*”, argumenta, invocando su STS de 10 de febrero de 2010<sup>377</sup> (FJ. 6º) que dicho precepto:

*“(…) no impone necesariamente el sistema de actuación por expropiación en los ámbitos de gestión integrada, cuya regulación queda reservada a la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, según lo declaró abiertamente el Tribunal Constitucional en la última de sus citadas sentencias, al expresar que «la regulación de los sistemas de ejecución o actuación urbanística es competencia de las Comunidades Autónomas», de suerte que «será entonces en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma donde se precise el régimen de los posibles sistemas de actuación», para más adelante añadir que «a cada Comunidad Autónoma corresponde regular las formas o sistemas de urbanización; sólo para el caso de que entre esos sistemas se cuente el de expropiación forzosa regirá plenamente la garantía reversional del artículo 40.4 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones»”.*

#### ***b) Eficacia legitimadora de los instrumentos de planeamiento: requisitos***

El artículo 29 de la LS08, tiene su réplica, con distintos matices, en la legislación urbanística autonómica. Así, atribuyendo con carácter genérico efectos de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a la “*aprobación de los planes*”, se pronuncian, entre otros, los artículos 81 de la LUA aragonesa; 66 de la LSIB balear y 87 de la LOTRUCÁ cántabra.

---

<sup>376</sup> Id Cendoj: 28079130052012100101/Nº de Recurso: 4343/2009. El TS se refiere al artículo 33 de la Ley del Suelo de 1998, rotulado “*Legitimación de expropiaciones*”, que disponía que: “*La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres*”. Este artículo se corresponde con el vigente 29.2 de la LS08.

<sup>377</sup> Id Cendoj: 28079130052010100157/Nº de Recurso: 7437/2005.

Desde el punto de vista procedimental, es más concreta la LUCYL castellano y leonesa, que en su art. 63 hace referencia a “*la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico*”. En esa línea tanto la LOUA andaluza (art. 34.1 e), la LOTCA canaria (art. 44.1 d) o la LSPV vasca (art. 88 e) todavía son más precisas, y atribuyen el efecto de producir la declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación no sólo a la aprobación de los instrumentos sino a “*(...) la resolución que ponga fin al procedimiento*”. Por su parte, el art. 64 la LSCM madrileña, no atribuye dichos efectos a la aprobación del instrumento, sino a la “*entrada en vigor de los Planes de Ordenación Urbanística*”.

Sin perjuicio de las precisiones que se harán a continuación, según FERNÁNDEZ TORRES<sup>378</sup>, un plan urbanístico, “*con independencia de su tipología, ámbito territorial y denominación, dispone de eficacia legitimadora*”.

Por su parte, la jurisprudencia entiende (SSTS de 26 de abril de 1997<sup>379</sup> y de 28 de mayo de 1997<sup>380</sup>) que

*“las actuaciones previstas en los planes urbanísticos no necesitan, a efectos de la legitimación de las expropiaciones necesarias, ninguna declaración expresa y específica de utilidad pública o interés social”*

En todo caso, conforme se señala en la STS de 30 de septiembre de 1998<sup>381</sup>:

*“(...) para que el Plan despliegue su eficacia en el ámbito expropiatorio e implique la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, es necesario que esté aprobado definitivamente, en coherencia con reiterada jurisprudencia de esta Sala (desde las Sentencias de 7 febrero, 27 abril y 17 junio 1966 [RJ 1966\704, RJ 1966\2329 y RJ 1966\3564], entre otras) que estén delimitados los terrenos afectados, extremo que ha sucedido en la cuestión debatida y que el propio Plan establezca la procedencia de la expropiación, como sucede en el caso examinado, en el que el sistema de actuación aislado es el de expropiación, habiéndose establecido dicho criterio en las normas del Plan General, que fueron recurridas por la parte recurrente en casación (alegación 49) y de las que únicamente obtuvo una reducción de la superficie a expropiar.” (FJ 8º)*

---

<sup>378</sup> J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 157.

<sup>379</sup> Id Cendoj: 28079130061997100412/Nº de Recurso: 4846/1992 (FJ. 2º).

<sup>380</sup> Id Cendoj: 28079130051997100446 /Nº de Recurso: 12472/1991 (FJ. 7º).

<sup>381</sup> Id Cendoj: 28079130061998100190/Nº de Recurso: 1277/1994.

De la jurisprudencia señalada se puede deducir que la eficacia legitimadora de los planes queda supeditada a los siguientes requisitos:

Primero.- Su aprobación de conformidad con el procedimiento que haya establecido la normativa autonómica y a su publicación en el Diario Oficial correspondiente, todo ello conforme dispone el artículo 70.2<sup>382</sup> de la LRBRL, y la correspondiente legislación autonómica, como establecen –entre otros- los artículos 41.1 de la LOUA andaluza; 80 de la LUAS asturiana; 44.2 de la LOTCA canaria; 84 de la LOTRUCÁ cántabra; 61.2 de la LUCYL castellano y leonesa; 101 de la LUCAT catalana; 79.2 de la LOTEX extremeña; 66 de la LSCM madrileña; 81.1 de la LOTUNA navarra; 97.1 de la LOTURI riojana; o 89.5 de la LSPV vasca).

En ese sentido, recientemente el TS ha remarcado una línea jurisprudencial ya consolidada en la que determina el pleno sometimiento de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento a su regulación específica. De este modo, la STS de 26 de enero de 2013<sup>383</sup>, invocando lo razonado en la STS de 10 de noviembre de 2010 (casación 2686/06), señala que:

*“Sin embargo, la línea de interpretación que ha prevalecido en la jurisprudencia es la que señala que la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento cuenta con una regulación específica que no exige ni contempla notificación personal a cada uno de los posibles interesados, siendo la publicación oficial el único requisito exigido ineludiblemente para la eficacia de los Planes y sus modificaciones y el medio a través del cual aquél ha de llegar a conocimiento de los interesados o afectados por el planeamiento.*

*Esta interpretación es la que se mantiene en sentencias de 11 de octubre de 2000 (casación 2349/1998), 20 de febrero de 2003 (casación 8850/1999) y 1 de febrero de 2005 (casación nº 8/2001); y es también la que ahora mantenemos.*

---

<sup>382</sup> Dicho precepto (redactado por el art. único de la Ley 39/1994, de 30 de diciembre) establece que “(...) Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el “Boletín Oficial” de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 (...)”. En ese sentido, existe una jurisprudencia consolidada STS 16 de julio de 1999, 7 de diciembre de 2001 y 17 de noviembre de 2005, que en base a una interpretación literal considera que de ese precepto no es posible deducir que deben publicarse otros documentos que forman parte de los planes, como la planimetría, gráficos o textos no normativos, alcanzando dicha obligación únicamente a las normas u ordenanzas urbanísticas.

<sup>383</sup> Id Cendoj: 28079130052012100041/Nº de Recurso: 2361/2009.

*Esta misma interpretación debe ser mantenida ahora, sin que puedan prosperar los argumentos esgrimidos por la parte recurrente invocando la legislación sobre expropiación forzosa, pues el hecho de que la aprobación de los instrumentos de planeamiento lleve implícita la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación (artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa), no conlleva que los planes urbanísticos o sus modificaciones deban ser notificados individualmente a los interesados, pues será en el expediente incoado para la materialización de la expropiación prevista por el instrumento de planeamiento donde habrán de observarse las normas recogidas en la legislación sobre expropiación forzosa.”* (FJ. 2º)

Segundo.- La delimitación de los terrenos afectados. Como se verá más adelante, este asunto está íntimamente vinculado a la iniciación del expediente expropiatorio.

Tercero.- La procedencia de la expropiación, en función de las previsiones de los planes. En ese sentido, la STS de 15 de febrero de 2013<sup>384</sup> ha establecido que

*“(..) Ahora bien, la utilización del instituto expropiatorio para la ejecución del planeamiento, debe aplicarse en los casos de bienes y derechos que merezcan ser expropiados, es decir la expropiación urbanística exige, al menos, que la concreta actuación urbanística "justifique" la expropiación y así se explique en el documento que se apruebe.*

*Por otra parte, como dijimos en la Sentencia de 16 de febrero de 2012 (casación núm. 4343/2009), que cita a su vez nuestra sentencia de 10 de febrero de 2009 (casación núm. 7437/2005), " el citado artículo 33 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, porque este precepto no impone como sistema de actuación el de expropiación sino que se limita a disponer que cuando la ordenación urbanística y sus ámbitos de gestión se desarrollen por expropiación, la aprobación de los planes de ordenación y de las delimitaciones de ámbitos de gestión implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres ";. Y también se señala en relación al artículo 34 de la misma ley que " (...) no regula la facultad de la Administración urbanística de delimitar los ámbitos de gestión y su ejecución sistemática a través de la expropiación, limitando su alcance a establecer la posibilidad de aplicar la expropiación a las finalidades que contemple la legislación urbanística (autonómica), y, además, habilitar la potestad expropiatoria por incumplimiento de la función social de la propiedad".*

*Se deduce de lo expuesto que la potestad expropiatoria se aplicará para el cumplimiento de las finalidades que fije la legislación urbanística autonómica. La sentencia recurrida, cita diversos preceptos de la Ley de Urbanismo de Aragón (artículos 99 y 107 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón) en los*

---

<sup>384</sup> Id Cendoj: 28079130052013100053/Nº de Recurso: 4178/2009.

*que se posibilita el uso de la técnica expropiatoria para la obtención de los terrenos con destino a sistemas generales, que según hemos visto era el mecanismo utilizado por el Plan Especial, pero la sentencia recurrida no tiene en consideración que el ejercicio de la potestad expropiatoria, consistente en la privación coactiva de la propiedad, se encuentra limitado a los casos en los que los bienes y derechos que se pretenden expropiar sean indispensables para el fin de la expropiación (artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa).*” (FJ 3º).

En otro orden, cabe señalar que la jurisprudencia entiende que la declaración de nulidad de un plan urbanístico lleva aparejada de modo automático la anulación de la declaración de utilidad pública, al privarse de soporte jurídico a la expropiación contemplada por aquél, incurriendo en vía de hecho (STS de 6 de octubre de 1992<sup>385</sup>). Tiene lugar lo que el TS ha calificado como invalidez de la expropiación por inexistencia sobrevenida de su causa, al decaer la legitimación expropiatoria<sup>386</sup>.

---

<sup>385</sup> Id Cendoj: 28079130011992108127/Nº de Recurso: 4467/1990. En ella se señala que “*En consecuencia, hemos de concluir afirmando que el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Corporación apelante no ha estado precedida de este sustancial requisito y la actuación administrativa posterior, por ser implícita la previa declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación del bien en el instrumento legalmente exigido, su omisión produce el efecto de que la pretensión expropiatoria incida en vía de hecho con las consecuencias que prevé el artículo 125 de la Ley de 1954 en relación con el artículo 64.1 de la Ley del Suelo, por lo que procede desestimar el presente recurso*” (FJ. 5º)

<sup>386</sup> La STS de 22 de junio de 2011 (Id Cendoj: 28079130062011100433/Nº de Recurso: 4044/2007), hace un importante repaso por la jurisprudencia del TS, señalando que:

“*A tal efecto es necesario recordar que, como señalan, entre otras, las sentencias de 29 de junio de 2.007 y 17 de septiembre de 2008 de esta Sala, la anulación de los actos administrativos por los que se aprueba el planeamiento urbanístico del que trae causa la expropiación, deja sin efecto ni valor alguno las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación, desapareciendo la causa expropiandi y, acarreando todo ello la nulidad del procedimiento expropiatorio, incluida la determinación del justiprecio, como resulta de la doctrina de esta Sala contenida, entre otras, en sentencia de 19 de mayo de 1.992, 6 de junio del mismo año, 11 de noviembre de 1.993 y 19 de diciembre de 2.003, ya que como decidió la Sala en sentencia de 21 de abril de 1.997, la inexistencia de la "causa expropiandi", aunque haya sido sobrevenida, determina la nulidad de las actuaciones seguidas en el expediente expropiatorio y, con ello, del acuerdo del Jurado señalando el justiprecio, puesto que, como recuerdan sentencias de 14 de marzo y 29 de diciembre de 1.986, anulado judicialmente el plan que legitimaba la expropiación, ésta queda automáticamente invalidada por inexistencia sobrevenida de su causa y, habiendo ganado firmeza el pronunciamiento judicial que anuló los instrumentos urbanísticos en que se fundaba la expropiación, desaparece la declaración de utilidad pública e interés social, es decir, la causa expropiandi que habilitaba a la Administración para el ejercicio de dicha potestad, lo que determina la nulidad del procedimiento expropiatorio incluido el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación fijando el justiprecio como recuerda aquella sentencia de 29 de junio de 2.007.*” (FJ 1º).

Asimismo, la STS de 26 de diciembre de 2013 (Id Cendoj: 28079130062013100882/Nº de Recurso: 447/2011), señala que “*la jurisprudencia constante de esta Sala, en sentencias de 10 de febrero de 2009 (recurso 2129/2005 ), 23 de junio de 2009 (recurso 4806/2005 ), 7 de octubre de 2013 (recurso 247/2011 ) y 2 de diciembre de 2013 (recurso 1246/2011 ), entre otras, que declaran que la nulidad del procedimiento expropiatorio alcanza a todos los actos del mismo* (...)” (FJ 3º)

Pero por otro lado, la jurisprudencia también ha remarcado el carácter vinculante de los instrumentos de planeamiento a la hora de expropiar. Así la STS de 2 de julio de 1998<sup>387</sup> señaló que:

*“Cuando un Plan de urbanismo decreta como sistema de actuación el de expropiación (como es el caso) es el propio Plan el que ha afirmado ya la utilidad o interés público de la adquisición de los bienes. (Artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril 1976). De forma que no puede después negarse esa utilidad o interés, porque hay un evidente interés público en ejecutar el Plan.”* (FJ 7º)<sup>388</sup>

Por último, resta señalar que no son pocos los autores<sup>389</sup> que cuestionan la operatividad de anudar la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, dado que la mayoría de los instrumentos, usualmente no contienen la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados. En tal caso, la jurisprudencia interpreta que no puede entenderse implícita en los mismos la declaración de necesidad de ocupación, trámite que, como expondremos más adelante, en puridad constituye la iniciación<sup>390</sup> del expediente expropiatorio, y con él del sistema de expropiación.

---

<sup>387</sup> Id Cendoj: 28079130051998100624/Nº de Recurso: 7049/1992.

<sup>388</sup> Ahora bien, eso no constituye una limitación al *ius variandi* de la Administración. Para el Tribunal: (...) “El problema de autos radica en que estando la finca propiedad de los actores destinada en el Plan de Ordenación a parque urbano para espacios libres de uso público y para edificios institucionales destinados a Correos y Juzgados y a uso comercial recreativo y previéndose como forma de gestión la expropiación, el Ayuntamiento demandado, sin variar debidamente el sistema de actuación, decide pura y simplemente no expropiar (se entiende, ni ahora ni en el futuro), es decir, decide incumplir el Plan, decide inejecutar el Plan en la forma dicha en el propio Plan, que a eso equivale la decisión de no expropiar lo que está ordenado que se expropie.

*Una decisión de esa naturaleza es disconforme a Derecho. El Ayuntamiento podrá, desde luego, modificar el sistema de actuación pero mientras no lo modifique está obligado a respetarlo, ya que el Plan también le obliga a él.* (Artículo 57.1 del TRLS).”

<sup>389</sup> FERNÁNDEZ TORRES, comparte dicha crítica, citando a F.J. ENÉRIZ OLAECHEA y a J.M. SERRANO ALBERCA. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 165 y 194.

<sup>390</sup> SSTs de 17 de abril de 1999 (Id Cendoj: 28079130061999100115/Nº de Recurso: 6076/1994), de 10 de mayo de 1999 (Id Cendoj: 28079130061999100472/Nº de Recurso: 452/1995) y de 24 de junio de 2000 (Id Cendoj: 28079130062000100086/Nº de Recurso: 1155/1996), entre otras.



**c) La eficacia legitimadora de la aprobación de la delimitación de ámbitos**

Como se ha indicado anteriormente, uno de los presupuestos necesarios para la ejecución sistemática del planeamiento es la aprobación del ámbito de gestión. El ámbito de gestión puede estar incluido en el Plan<sup>391</sup>. Si no lo estuviera, conforme al art. 118 del LS76, su delimitación se aprobará a petición de los particulares interesados, por la Entidad Local o Urbanística especial actuante, previos los trámites de aprobación inicial e información pública durante quince días. Por ello, en el sistema de expropiación, la cuestión de la eficacia legitimadora de la delimitación del ámbito a efectos expropiatorios, es una cuestión capital.

La nueva redacción del artículo 29.2 de la LS08 ya no hace mención expresa a las delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación, por lo que podrían surgir dudas acerca de su eficacia legitimadora.

La doctrina entiende que el cambio en la redacción del art. 29.2 LS08 no afecta a su eficacia legitimadora. Para DE LA CRUZ MERA<sup>392</sup> *“parece evidente que el precepto analizado remite al mismo momento procedimental al que aquellos quedan referidos”*, motivando su argumentación en el hecho de que el artículo alude al final de su redacción a que *“dichos instrumentos habilite para su ejecución y esta deba producirse por expropiación”*.

Por su parte FERNÁNDEZ TORRES<sup>393</sup>, considera que el art. 33 de la LS98 no imponía condicionamientos en relación con estas figuras legitimadoras de las expropiaciones urbanísticas, y el nuevo artículo, tampoco lo hace, al remitir a la legislación urbanística este punto.

---

<sup>391</sup> Aunque ello no siempre es así. En Aragón, la LUA establece en el art. 138.2 que *“La delimitación de unidades de ejecución se contiene en el planeamiento urbanístico”*.

<sup>392</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, *“TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”*, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 800; y también Vid. A.DE LA CRUZ MERA, *“Comentario a los artículos 29 a 35”*, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), *“Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 888.

<sup>393</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 165.

En ese sentido, cabe señalar que las normas autonómicas, atribuyen expresamente la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación también a las “*delimitaciones de unidades de ejecución (o terminología equivalente) a desarrollar por el sistema de expropiación*”, como expresamente señalan los artículos 83 de la LOTUNA navarra, 104 de la LUAS asturiana; 99 de la LOTURI riojana o el 176 de la LOTUM murciana. Por su parte, el art. 102 de la LUVA valenciana, genéricamente alude a la aprobación de los programas de actuación.

Por ello, para que la aprobación del ámbito de gestión lleve aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, será necesario ésta que reúna una serie de requisitos:

Primero.- Se debe tratar de ámbitos de gestión a desarrollar por el sistema de expropiación. Dicho requisito, además de ser exigido de modo expreso por la legislación urbanística -como acabamos de señalar-, ha sido también exigido por la jurisprudencia. La STS de 14 de abril de 1994<sup>394</sup>, señala que:

*“Es obvio, por tanto, que si en ejecución de un Plan de Ordenación Urbana se delimita un polígono de actuación, en el que se acuerda el sistema de actuación expropiatorio, el Proyecto o proyectos de expropiación formulados para la materialización expropiatoria de todo o parte del Polígono, han de referirse de modo absolutamente necesario al ámbito territorial establecido al ser delimitado el Polígono puesto que la aprobación del mismo y de su sistema de actuación, en ejecución del Plan Urbanístico pertinente es lo que determina la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación y la inclusión en el Proyecto de Expropiación de cualquier terreno o edificio no comprendido dentro del ámbito territorial del Polígono de actuación aprobado, carecería, por tanto, de la base legal necesaria e imprescindible, de la previa declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, para la legal procedencia del acuerdo de expropiación, lo que en definitiva acarrearía la nulidad de pleno derecho de la expropiación referida al bien ubicado en el ámbito territorial exterior al atribuido en el Plan de Ordenación Urbana al Polígono sobre el que actúa.” (FJ 3º).*

Por su parte, la STS de 15 de febrero de 2013<sup>395</sup> señala que:

*“(...) el ejercicio de la potestad expropiatoria conlleva la transmisión imperativa de un derecho en aquellos casos en los que existe una colisión entre el interés público*

<sup>394</sup> Id Cendoj: 28079130011994110194/Nº de Recurso: 2065/1988.

<sup>395</sup> Id Cendoj: 28079130052013100053/Nº de Recurso: 4178/2009.

*y el interés privado y encuentra los límites de su ejercicio en la norma legal que autoriza únicamente la expropiación de aquellos bienes que sean indispensables para la finalidad perseguida (artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa). Finalidad que en el caso que analizamos se identifica con la del Plan Especial. Como se indica en el artículo 29.2 de actual Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, la aprobación de los instrumentos de planeamiento conllevará la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos "habiliten" para su ejecución y ésta "deba producirse por expropiación".*

*Todo lo razonado hasta ahora nos lleva a concluir que la sentencia recurrida vulnera los artículos 1.1 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues no existe causa de utilidad pública o interés social que justifique la expropiación de la acequia, dado que no quedó demostrado que la misma sea necesaria para la ejecución del Plan Especial, sin que éste haya previsto tal sistema para la implantación de la dotación pública deportiva, conservando, por el contrario, su uso y estado actuales, lo que determina la ausencia de colisión entre el interés público perseguido por el Plan Especial y los intereses privados de la Comunidad de Regantes." (FJ 5º)*

En ese sentido, la delimitación deberá tener una motivación adecuada y suficiente, ya que pudiera darse el caso, de que, si bien la elección del sistema de expropiación se considera adecuada, la delimitación de la unidad de actuación es anulada por deficiente motivación, tal y como se expuso en el apartado 1, Capítulo III, del presente trabajo.

Segundo.- La delimitación del ámbito de gestión se debe acompañar de una relación de propietarios de una descripción precisa e individualizada de los bienes y derechos afectados, redactada conforme establece la LEF (según requiere el artículo 30.2 de la LS08 y los artículos 135.1 de la LS76 y 199.1 del RGU), requisito que también es exigido por la legislación autonómica, a la que nos referiremos en el apartado siguiente.

Por su parte, la jurisprudencia estima (STS de 24 de junio de 2000<sup>396</sup>) que:

*“Esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado repetidamente que en las expropiaciones urbanísticas, cual es la que nos ocupa por tener como finalidad la ejecución de un Plan Parcial, la aprobación de éste, según establece el artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976\1192 y ApNDL 13889), implica la necesidad de ocupación de los terrenos a los fines de la expropiación siempre que contuviese la relación de propietarios y la descripción de los bienes o derechos afectados (Sentencias, entre otras, de 17 de abril de 1999 [RJ*

---

<sup>396</sup> Id Cendoj: 28079130062000100134/Nº de Recurso: 7850/1996.

*1999\3785] –recurso de casación 6076/1994– y Sentencia de 10 de mayo de 1999 [RJ 1999\7276] –recurso de casación 452/1995, fundamento jurídico segundo–), doctrina esta de la que se habían hecho eco los artículos 171.2 y 221 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (RCL 1992\1468 y RCL 1993, 485), de manera que acierta la sentencia de contraste al entender que la declaración de necesidad de ocupación, iniciadora del expediente expropiatorio, tuvo lugar con la aprobación del Plan Parcial, en el que se contenía la relación de los propietarios y la descripción de los terrenos a expropiar.”(FJ.3º)*

Tercero.- Por último, la delimitación de la unidad de actuación se deberá instruir y aprobar siguiendo el procedimiento legalmente establecido por el legislador urbanístico (dicho procedimiento se contiene, entre otros, en los art. 104 de la LOUA andaluza; 151 de la LUAS asturiana; 74 de la LSIB balear; 100 LSCM madrileña; 143 de la LOTUNA navarra o 145 de la LSPV vasca). Con carácter supletorio, sería de aplicación el procedimiento previsto en los artículos 118 de la LS76 y 38.1 del RGU.

Una cuestión importante es la contenida en el artículo 199.5 del RGU. Dicho precepto dispone que si con posterioridad a la aprobación de la delimitación, se acredita que la titularidad de un bien o derecho corresponde a persona distinta de la señalada en el expediente, “*se entenderán con ella las diligencias posteriores, sin que se retrotraigan las actuaciones ni se dé lugar a la nulidad de lo actuado*”. Para la doctrina, esta es una de las dos manifestaciones del principio de interdicción de la nulidad de actuaciones, contenidas en el expediente expropiatorio, principio, que “*se ha convertido en pieza capital del procedimiento*”<sup>397</sup>.

#### ***d) Acerca de la relación concreta e individualizada de bienes o derechos***

A pesar de estar implícito el acuerdo de necesidad de ocupación en la aprobación del instrumento de planeamiento o en la delimitación de la unidad de ejecución, la ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación, requiere imprescindiblemente,

---

<sup>397</sup> La otra manifestación de este principio de interdicción de la nulidad de actuaciones es la relativa al proyecto de expropiación del procedimiento de tasación conjunta, prevista en el artículo 204 del RGU, e incorporada en el artículo 30.2 de la LS08. Se abordará más adelante. Vid. F.LLISSET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “*Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág., 208.

tal y como establece el artículo 30.2 de la LS08<sup>398</sup>, de la formulación, conforme establece la legislación de expropiación forzosa, de la relación individualizada de bienes o derechos que sean considerados de necesaria expropiación para la validez del procedimiento expropiatorio.

Ahora bien, podemos estar -y de hecho, es habitual-, ante instrumentos de planeamiento o delimitaciones de ámbitos de actuación que no contengan dicha relación. Ante tal supuesto, la STS de 23 de julio de 2002<sup>399</sup>, estima que:

*“Ciertamente la ley prevé determinadas exclusiones al trámite de necesidad de ocupación; una de ellas, es cuando el proyecto de obras o servicios comprende la descripción material detallada en los aspectos material y jurídico de los bienes o derechos que se considere necesaria la expropiación -artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa-. Ahora bien, estas declaraciones implícitas de necesidad de ocupación por razones de economía burocrática precisan que en ningún caso pueden entrañar menoscabo de las garantías del expropiado, pues la necesidad de ocupación sólo se entenderá implícita, según hemos indicado, si las normas urbanísticas y, por ende, el proyecto aprobado contienen una descripción no sólo material, sino también jurídica de los bienes o derechos a expropiar.*

*En el caso que enjuiciamos, el acto impugnado en cuanto acordó iniciar el expediente expropiatorio respecto de doscientos ochenta metros cuadrados, frente a los doscientos treinta y ocho metros cuadrados previstos en el proyecto de obra que sirvió de base y fundamento de la expropiación cuya causa legitimadora se sustentaba en las Normas Subsidiarias aprobadas definitivamente por la Comisión de Urbanismo -el día veinte de marzo de mil novecientos noventa y uno-, no es ni reproductor de otros anteriores ni es de trámite, pues no sólo la propia Corporación que aduce estas excepciones marcó el camino a seguir al expropiado, instruyéndole de los recursos que contra el mismo procedían, por lo que queda mal parado el principio "venire contra factum proprium non valet", sino que el propio contenido del acuerdo impugnado abona la tesis contraria a la sustentada por la Administración recurrente, pues fija una mayor superficie a la señalada por el Proyecto de Acondicionamiento de Paseos, Parque y Calle en Camponaraya, aprobado por el pleno municipal en sesión de veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y uno; por cuya razón debemos desestimar estos dos motivos de impugnación.” (FJ. 2º)*

---

<sup>398</sup> Dicho precepto establece que “el proyecto de delimitación” será “redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa”.

<sup>399</sup> Id Cendoj: 28079130062002100686/Nº de Recurso: 4413/1998. Véase también la STS 18 de marzo de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100127/Nº de Recurso: 1838/1992).

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>400</sup> “*la relación de propietarios y la descripción de los bienes y derechos afectados representa un requisito imprescindible para la validez del procedimiento expropiatorio, en el supuesto de la elección de la expropiación como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento*”, debiendo acompañar a necesariamente a la delimitación de la unidad de ejecución<sup>401</sup>; opinión que comparte PERALES MADUEÑO<sup>402</sup>.

Además del mandato genérico previsto en el vigente artículo 30.2 de la LS08, dicha obligación está prevista, de manera específica para el sistema de expropiación, en los artículos 135.1 de la LS76<sup>403</sup> y 199.1 del RGU. Asimismo, ha sido incorporado por la práctica totalidad de legisladores autonómicos<sup>404</sup>, que nítidamente –en la mayoría de los casos- contemplan como requisito indispensable la formulación de la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados, en los artículos 115.1 de la LOUA andaluza; 201.1 de la LUA aragonesa; 184 de la LUAS asturiana; 92 de la LSIB balear; 124.1 de la LOTCA canaria; 162.3 de la LOTRUCÁ cántabra; 152.1 de la LUCAT catalana; 145 de la LOTAU castellano-manchega; 92.1 de la LUCYL castellano y leonesa;

---

<sup>400</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 194.

<sup>401</sup> Tal y como se indica en la STS de 1 de febrero de 1994 (Id Cendoj: 28079130011994104979/Nº de Recurso: no indicado), su omisión implica la nulidad de pleno derecho de la urgente ocupación, por omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido:

“(…) *Toda esta normativa revela con meridiana claridad que la relación de bienes y de propietarios y la información pública de la misma, constituye un requisito básico y esencial para la válida existencia jurídica del acuerdo de urgente ocupación en el expediente expropiatorio, cuya ausencia produce la más absoluta indefensión a los titulares de los bienes expropiados, para la defensa de sus derechos y legítimos intereses, específicamente en cuanto a la procedencia de la urgencia en la ocupación de aquéllos*” (FJ 2º).

<sup>402</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 136.

<sup>403</sup> Así lo establecía también el artículo 171.2 de la LS92, anulado por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>404</sup> La legislación gallega no alude expresamente, con carácter general, a dicha obligación –sí lo hace de un modo particular, para el procedimiento de tasación conjunta-, si bien, la doctrina deduce dicha obligación del artículo 140.2 de la LOUGA. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 195.

Por su parte, el artículo 198.2 a) de la LOTUM murciana, prevé como uno de los contenidos de los Programas de Actuación, la “*relación de los propietarios y de los titulares que consten en el Catastro y, en su caso, en el Registro de la Propiedad*”, si bien, dichos programas no deben elaborarse para el sistema de expropiación, por lo que la legislación murciana no alude expresamente a dicho requisito

146.1 de la LOTEX extremeña; 152.3 de la LOTURI riojana; 117.2 de la LSCM madrileña; 184.3 de la LOTUNA navarra; 155 d) de la LSPV<sup>405</sup> vasca; 111<sup>406</sup> de la LSVA valenciana.

En todo caso, en relación tanto a la declaración de utilidad pública, como a la necesidad de ocupación y al inicio del expediente expropiatorio de manera muy gráfica la STS de 18 marzo 1997<sup>407</sup>, señala que

*“el criterio de que la aprobación y publicación de los Planes Generales y lo mismo ha de predicarse de sus modificaciones, únicamente atribuye por vía legal el efecto legitimador a las expropiaciones que tengan su origen en el instrumento de planeamiento, a través de entender implícitas con su definitiva aprobación la utilidad pública y necesidad de ocupación, pero sin concretar los bienes que deben ser expropiados, o dicho de otro modo, la información pública practicada para la aprobación del instrumento de planeamiento no puede sustituir a la indispensable para acordar la necesidad de ocupación, pues la aprobación de aquéllos legitima la expropiación en cuanto existe la utilidad pública, pero no inicia el expediente expropiatorio, para lo que se precisa o el acuerdo de seguir la ejecución del Plan por el procedimiento de expropiación y el cumplimiento de su tramitación o la declaración de necesidad de ocupación de bienes concretos y pertenecientes a personas determinadas, previa, en ambos casos, la información con posibilidad de alegaciones; el expediente expropiatorio se inicia cuando la Administración gestora del Plan decide emprender especialmente la actividad expropiatoria, comenzando el procedimiento con un explícito acuerdo de la necesidad de ocupar concretos y determinados bienes; sólo en éste momento puede mantenerse que ha existido el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación del bien expropiado al que anteriormente no se había hecho específica y singular referencia”.*

Por tanto, la necesidad de ocupación sólo se entenderá implícita si el instrumento de planeamiento urbanístico, o la delimitación del ámbito de actuación la formulación de la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados. En caso contrario, será necesario adoptar el acuerdo de necesidad de ocupación de forma expresa, conforme establece la LEF.

---

<sup>405</sup> Conforme ese precepto, en el País Vasco se deberá incluir un Plano parcelario y relación de titulares de los bienes y derechos objeto de la actuación, en todos los Programas de actuación urbanizadora, sea cual sea el sistema de actuación elegido.

<sup>406</sup> Se puede considerar incluida dentro del contenido documental del programa de actuación integrada (con referencias a la alternativa técnica y proposición jurídico-económica).

<sup>407</sup> Id Cendoj: 28079130061997100127/Nº de Recurso: 1838/1992. En este extremo, la Sentencia reproduce el criterio sentado en las SSTs de 4 febrero 1994 y 9 octubre 1995.

Por último, la reciente Sentencia TSJ de Madrid 882/2014, de 24 de julio<sup>408</sup>, anuda la normativa urbanística y la expropiatoria, deduciendo la fecha para determinar la legislación aplicable:

*“Por lo tanto, si conforme al artículo 21.1 de la LEF "el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio" y el artículo 117.2 de la LSCM establece que "La delimitación de unidades de ejecución a realizar por el sistema de expropiación deberá ir acompañada de una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa y conforme a los datos que resulten de los registros público" y siendo que dicho acuerdo en el caso de autos es el que lleva implícito el acuerdo de necesidad de ocupación habrá que estar a su fecha para determinar la legislación aplicable.” (FJ 5º b)*

#### ***e) Contenido de la relación de bienes y derechos***

El artículo 17 de la LEF y el 16.2 del REF establecen el contenido que debe tener la relación de los bienes o derechos cuya ocupación o disposición se consideren necesarias.

En los casos en los que en la superficie objeto de la expropiación -que en el supuesto objeto de estudio, será el correspondiente ámbito de actuación-, existan bienes de dominio público y el destino que asigne a los mismos el instrumento de ordenación sea distinto a aquél que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, la Administración actuante deberá observar las prevenciones establecidas en el artículo 29.3 de la LS08, que reproduce literalmente el art. 210 de la LS92.

En ese sentido, la mutación demanial o desafectación que proceda, corresponderá a la Administración titular del bien de acuerdo con su legislación reguladora<sup>409</sup>, excepto si tales bienes son de titularidad municipal, ya que en tal caso, conforme al artículo 8.4 a) del

---

<sup>408</sup> Id Cendoj: 28079330042014100755/Nº de Recurso: 1042/2010.

<sup>409</sup> En ese sentido, el apartado 2 de la disposición adicional cuarta, de la LS08, rotulada «Gestión de suelos del patrimonio del Estado», añade un nuevo artículo 190 bis en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, con la siguiente redacción:

*“Artículo 190 bis. Régimen urbanístico de los inmuebles afectados. Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.*



RBEL, la alteración se producirá automáticamente “*con la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios*”.

El artículo 29.3 de la LS08, en su segundo apartado también establece qué sucede con las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie objeto de expropiación. Según dicho artículo, existe una presunción a favor de la titularidad municipal, salvo prueba en contrario. Asimismo, en cuanto a las vías urbanas que desaparezcan, éstas “*se entenderán transmitidas de pleno derecho al Organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten de la ordenación urbanística*”.

Cabe señalar que el legislador autonómico ha recogido el mandato del legislador básico en los artículos 112.2 de LOUA andaluza; 188 de la LUAS asturiana; 125.2 y 3 de la LOTCA canaria; 146 de la LOTAU castellano-manchega; 92.2 de la LUCYL; 153 LUCAT catalana; 147.2 y 3 LOTEX; o 222.6 de la LOTUM murciana; 155 de la LOTUNA navarra; o el 180 de la LSPV vasca.

Por último, resta señalar que, con la iniciación del expediente expropiatorio, la administración actuante deberá solicitar al Registro de la Propiedad la expedición de certificación de dominio y cargas. Su expedición se hará constar por el Registrador mediante nota marginal expresando la fecha el procedimiento de que se trate, conforme al art. 22 del RHU.

## **2. Procedimiento de determinación del justiprecio: la elección del procedimiento**

Como señalé en la introducción, la primera Ley de Expropiación Forzosa aprobada en España fue la de 17 de julio de 1836<sup>410</sup>. Dicha norma, establecía en su artículo 7 que la fijación del justiprecio sería el mutuo acuerdo, y en su defecto, preveía la intervención de un tercer perito designado por el Juez del partido.

En la actualidad, el artículo 24 de la LEF también faculta a la Administración y al particular a que se refiere la expropiación, a convenir la adquisición de los bienes o derechos

---

<sup>410</sup> Denominada “*Ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público*”.

que son objeto de aquélla por mutuo acuerdo, libremente alcanzado. Una vez convenidos los términos de dicha adquisición, se dará por concluso el expediente expropiatorio.

El contenido, alcance, efectos y límites del referido convenio expropiatorio<sup>411</sup>, no presenta particularidad relevante alguna, por el hecho de que el mismo se alcance en el seno del sistema de expropiación. El acuerdo, podrá ser alcanzado en cualquier momento de la tramitación de esta pieza separada, pero siempre antes de que el expediente sea remitido al Jurado de Expropiación –u órgano autonómico equivalente-, todo ello, con independencia del procedimiento de tasación que se esté instruyendo.

Dicha previsión, desarrollada en los artículos 25 a 27 del REF, ha sido incorporada expresamente a la legislación urbanística de algunas Comunidades Autónomas (art. 120.3 de la LOUA andaluza; 117.4 del RGPCAN canario; 147.3 de la LOTAU castellano-manchega; 152.1 de la LSOTEX extremeña; 141 de la LSCM madrileña o 125.2 y 3 de la LOTUNA navarra).

Si bien es cierto que el convenio expropiatorio no presenta particularidad en el marco del sistema de expropiación, sin embargo, los procedimientos de determinación del justiprecio, sí van a presentar particularidades relevantes por el hecho de encuadrarse dentro de dicho sistema.

En el sistema de expropiación, la LS56 (art. 122) preveía que el expropiante podría optar para la determinación del justiprecio, entre seguir la expropiación individualmente para cada propietario, o aplicar el procedimiento de tasación conjunta. A este respecto señalaba GONZÁLEZ PÉREZ<sup>412</sup> en 1964, que el procedimiento de tasación conjunta era un “*procedimiento especialísimo*”, cuyo nacimiento provocó una “*profunda innovación*” respecto del procedimiento ordinario.

---

<sup>411</sup> Sobre esta cuestión efectúa se efectúa un profundo análisis en J.A.CHINCHILLA PEINADO, “*El convenio expropiatorio (teoría y práctica administrativa)*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009; y también en J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, en las páginas 203 a 220.

<sup>412</sup> Vid. J.GONZÁLEZ PÉREZ, “*Las expropiaciones por razón de urbanismo*”, Revista de Administración Pública, núm. 45, 1964, págs. 9-34, pág. 25.

En esa misma línea, el hoy supletorio artículo 138 de la LS76, también dispone que en el sistema de expropiación, la determinación del justiprecio se puede realizar a través del procedimiento de tasación individual -regulado en la LEF-, o a través del de tasación conjunta, cuyas líneas generales están contenidas en el propio artículo 138 y desarrolladas en el artículo 202 del RGU.

Ambas normas, convirtieron así al procedimiento de tasación conjunta en un procedimiento particular y propio del sistema de expropiación, ya que las restantes expropiaciones urbanísticas debían canalizarse, necesariamente (como ordenan los artículos 64.3 y 144 de la LS76) a través del procedimiento de tasación individual.

Esta situación cambió en verano de 1990, cuando el artículo 74.1 de la LRRU, generalizó la posibilidad de utilizar el procedimiento de tasación conjunta en todas las expropiaciones urbanísticas<sup>413</sup>, sistemáticas o no. Por esa misma vía han continuado los artículos 218 de la LS92, 36 de la LS98, 28.3 de la LS07 y el vigente 30.1 de la LS08.

En general, la doctrina (CORRAL GARCÍA<sup>414</sup> o DE LA CRUZ MERA<sup>415</sup>) destaca que la voluntad del legislador estatal desde 1990 es que el procedimiento de tasación conjunta se pueda emplear en todas las expropiaciones urbanísticas, sistemáticas o asistemáticas; todo ello con el "*claro objetivo*", como acertadamente apunta PAREJA LOZANO<sup>416</sup>, de "*agilizar esta modalidad de actuaciones*".

---

<sup>413</sup> De una manera muy nítida, el artículo 74.1 disponía que "*En todas las expropiaciones contempladas en el presente título, la Administración actuante podrá aplicar el procedimiento de tasación conjunta regulado en la legislación urbanística*".

<sup>414</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, "*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*", El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 93 y págs. 100 y 101. Asimismo, como indica en una nota al pie, el profesor LOPEZ PELLICER, "*no avala esta libertad de elección en la elección entre el procedimiento individual y el de tasación conjunta que vincula a la expropiación urbanística como ha sido tradicional. La conclusión la deduce de la interpretación conjunta de los arts. 34 y 36 LRSV 98. La LS2008 circumscribe el procedimiento de tasación conjunta a las expropiaciones urbanísticas*" (Vid. nota 3, pág. 93, de la Op. Cit.).

<sup>415</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, "*Comentario a los artículos 29 a 35*", en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), "Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)", Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 894.

<sup>416</sup> Vid. C.PAREJA LOZANO, "*La gestión urbanística en la legislación catalana*", en J.M.PEMÁN GAVÍN y J.OLIVÁN DEL CACHO (Coord.), "El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña", Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, págs. 175-198, pág. 196.

Es más, la LS98 suprimió la referencia que el artículo 218 de la LS92 hacía a “*las expropiaciones derivadas de la aplicación de la legislación urbanística*”, referencia que tampoco consta en la LS07 ni, en consecuencia, está presente en el vigente artículo 30.1 de la LS08. Sobre el alcance de este cambio en la redacción, FERNÁNDEZ TORRES<sup>417</sup> considera, que existe una voluntad del legislador de generalizar la utilización del procedimiento de tasación conjunta a todas las expropiaciones.

Sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante acerca del uso actual del procedimiento de tasación conjunta, cabe destacar el carácter pionero que tuvo el artículo 21 del Decreto catalán 303/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística, que permitió el uso del procedimiento de tasación conjunta para la expropiación a propietarios que no se adhieran al sistema de compensación.

En todo caso, el procedimiento de tasación conjunta ha sido el procedimiento “*tradicional*” del sistema de expropiación, al que CORRAL GARCÍA<sup>418</sup> ha llegado a calificar como una “*especialidad propia y tradicional del sector urbanístico*”. La legislación autonómica vigente permite emplear casi con total libertad en las expropiaciones sistemáticas, el procedimiento de tasación conjunta o el individual. Así sucede en el artículo 122 de la LOUA andaluza; 203.1 de la LUA aragonesa; 94 de la LSIB balear; 129.1 LOTCA canaria; 165.2 de la LOTRUCÁ cántabra; 113 de la LUCAT catalana; 150.1 de la LOTEX extremeña; 142.2 de la LOUGA gallega; 152.4 de la LOTURI riojana; 123 de la LSCM madrileña; 222.4 de la LOTUM murciana; 184.4 de la LOTUNA navarra; 178.3 de la LSPV vasca.

Ahora bien, esta libertad, no se da en la totalidad de las Comunidades Autónomas, ya que algunas de ellas sí contemplan un régimen de preferencia<sup>419</sup>. Así sucede en el Principado

---

<sup>417</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 202.

<sup>418</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 75.

<sup>419</sup> En ese sentido, cabe destacar que la reciente LUVA, sí contiene un régimen de preferencias para determinados tipos de expropiaciones urbanísticas. Así sucede en el artículo 241.5 cuando se produzca la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad como consecuencia de la realización de

de Asturias, donde el artículo 187.1, establece la preferencia por el procedimiento de tasación conjunta; al igual que en Castilla y León, donde el artículo 89.4 de la LUCYL dispone que *“con carácter general se aplicará el procedimiento de tasación conjunta, y si ello no fuera posible o conveniente, el regulado en la legislación del Estado para la expropiación individual”*.

En todo caso, la elección entre uno u otro procedimiento compete a la Administración actuante, y como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>420</sup>, en un ejercicio de una potestad discrecional *“que no le exime de la observancia del deber de motivación”*. La normativa no establece los parámetros sobre los que motivar la elección entre uno u otro procedimiento. Visto así, en atención a que el impulso de los expedientes debe someterse al criterio de celeridad -conforme establece el artículo 74.1 de la LRJPAC-, podría pensarse que existe una preferencia genérica a favor del procedimiento de tasación conjunta. Ahora bien, la cuestión tiene más calado, ya que el procedimiento de tasación conjunta lleva anudada la declaración de urgencia, cuestión que se estudiará más adelante, y que, a mi juicio obliga a la existencia de una motivación adicional.

En caso de optar por el procedimiento de tasación individual, la Administración actuante, deberá someterse a las reglas de la LEF, y a su procedimiento ordinario. Su aplicación en el seno del sistema de expropiación no presenta peculiaridades. En ese sentido, las cláusulas de remisión a la LEF empleadas por el legislador urbanístico son dispares, y pasan desde aludir *“a la legislación que proceda”*, a indicar expresamente la aplicación de *“la LEF”*. Incluso algunas leyes tienen disposiciones concretas sobre el procedimiento de tasación individual, que complementan a la LEF, como sucede, entre otras, en el artículo 126 de la LSIB.

No obstante, lo cierto es que no es habitual que en el seno del sistema de expropiación la Administración actuante se decante por el procedimiento de tasación individual. Como

---

actos que constituyan una infracción urbanística muy grave, para los que se impone necesariamente el sistema de tasación conjunta.

<sup>420</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 203.

apunta DE LA CRUZ MERA<sup>421</sup>, el procedimiento de tasación conjunta puede ser considerado “*el procedimiento-tipo de las expropiaciones urbanísticas*”. Por ello, en atención a su origen - éste era un procedimiento de tasación específico del sistema de expropiación-, y a que aún existe un grupo de Comunidades Autónomas que constriñe su uso a las expropiaciones sistemáticas, procede efectuar un análisis del procedimiento de tasación conjunta con mayor profundidad.

### 3. Consideraciones acerca del procedimiento de tasación conjunta

Indica GARCÍA RUBIO<sup>422</sup>, siguiendo a MACÍAS CASTAÑO, que el procedimiento de tasación conjunta “*constituye una especialidad genuina del ámbito urbanístico*”, presente en el ordenamiento jurídico desde la LS56.

El procedimiento de tasación conjunta tiene dos notas características. La primera es que la valoración de todos los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación se sustancia en único expediente, el “*expediente de expropiación*”, cuyo contenido aparece determinado en el artículo 202 del RGU. Dicha nota es considerada por BAÑO LEÓN<sup>423</sup>, como la “*característica básica*” del procedimiento de tasación conjunta; así como por PERALES MADUEÑO<sup>424</sup>, que destaca “*que el justiprecio de cada finca o derecho se establece en un mismo expediente*”, que se articulará, tal y como se deduce del artículo 202.1 del RGU, mediante hojas de justiprecio individualizado de cada finca, en las que se establece el valor del suelo, edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones; y hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones.

La segunda nota característica, es que el procedimiento de tasación conjunta lleva implícita la declaración de urgente ocupación, con lo que la ocupación de la finca, precede a la valoración contradictoria y pago del justiprecio.

---

<sup>421</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 808.

<sup>422</sup> Vid. F.GARCÍA RUBIO, “*La gestión urbanística en el Estado Autonomico*”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Pamplona, 2011, pág. 281.

<sup>423</sup> Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “*Derecho urbanístico común*”, Iustel, Madrid, 2009, pág. 277.

<sup>424</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 137.

### ***a) Reflexiones acerca del sistema actual de fuentes***

La regulación del procedimiento de tasación conjunta se encontraba en los artículos 218 (aplicabilidad del procedimiento de tasación conjunta), 219 (tramitación del procedimiento de tasación conjunta) y 220 (aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta) de la LS92<sup>425</sup>.

El contenido del artículo 218 de la LS92, se incorporó al artículo 36 de la LS98, posteriormente al artículo 28.3 de la LS07 y, por último está contenido en el vigente 30.1 de la LS08. De él hemos hablado antes.

El artículo 219 fue declarado nulo por la STS de 25 de junio de 1997<sup>426</sup>, por elevación del rango de las reglas contenidas en el artículo 202 del RGU, en contra de los límites constitucionales de la delegación, cuestión que, por otro lado ha sido criticada por la doctrina<sup>427</sup>.

Y por último, el artículo 220 de la LS92, en un primer estadio no fue impugnado formalmente ante el TC, por lo que lógicamente tampoco fue enjuiciado en la STC 61/1997. Posteriormente, el artículo 38<sup>428</sup> de la LS98 reprodujo y amplió la regulación del artículo 220.2 de la LS92 –el contenido del art. 220.1 de la LS92, se derogó, sin más-, siendo entonces impugnado ante el TC. La STC 164/2001, de 11 de julio declaró nulo el

---

<sup>425</sup> Los tres preceptos, tenían carácter pleno, según la disposición final única, apartado 2.

<sup>426</sup> Id Cendoj: 28079130051997100365/Nº de Recurso: 7319/1992. En particular, se examina dicha disposición en el FJ. 4º de la Sentencia.

<sup>427</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Refundición y Constitución: examen del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992”, Revista de Administración Pública, número 131, Mayo/Agosto 1993, Madrid, 1993, pág. 129. El autor considera legítima la elevación de rango efectuada en este precepto.

<sup>428</sup> El artículo 38 de la LS98 “aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta”, disponía que: “El pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación habilitara para proceder a la ocupación de la finca y producirá los efectos previstos en los números 6, 7 Y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de la valoración, en su caso, por el Jurado Provincial de Expropiación y de que puedan seguir tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio. Asimismo, habilitara para proceder a la ocupación de las fincas la aprobación del documento de adjudicación de las futuras parcelas en que se hubiera concretado el pago en especie, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.”

artículo 38 de la LS98 por entender que excedía de las competencias estatales atribuidas por el artículo 149.1.18ª CE y, simultáneamente vulneraba las competencias urbanísticas de las CCAA. En la sentencia, el TC argumentó que:

*“Ciertamente es que el art. 38 LRSV no dice expresamente que la aprobación del procedimiento de tasación conjunta lleva implícita la declaración de urgente ocupación, pues una declaración tal ya había sido directamente reprochada al art. 220.1 TRLS. Sin embargo, la regulación del art. 38 LRSV es equivalente a la de la declaración de urgente ocupación: la remisión que el art. 38 LRSV efectúa al art. 52, números 6, 7 y 8, LEF vale tanto como decir que en los procedimientos urbanísticos de tasación conjunta la ocupación de la finca precede a la valoración contradictoria y pago del justiprecio; y sabido es que esta consecuencia jurídica es precisamente la desencadenada por la declaración de urgente ocupación. Pues bien, precisado lo anterior, basta ya con reiterar lo dicho en la STC 61/1997, F. 31: la declaración implícita de urgente ocupación (por medio de la aprobación del procedimiento de tasación conjunta) constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa. Por lo dicho, el art. 38 LRSV es inconstitucional y por tanto nulo.”*

En este apartado, la doctrina ha sido muy crítica con el razonamiento ofrecido por el TC para entender que el Estado no era competente para regular los efectos del procedimiento de tasación conjunta. DE LA CRUZ MERA<sup>429</sup>, afirma que “no se alcanza a comprender” por qué la declaración implícita de urgente ocupación contenida en la aprobación del proyecto de tasación conjunta “*constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas*”, cuando este mismo efecto es el que lleva implícito el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 52 de la LEF, equivalente para la autora, en el ámbito urbanístico, al procedimiento de tasación conjunta.

---

<sup>429</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “Comentario a los artículos 29 a 35”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), “Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 895. La propia autora, en el año 1999, advertía que el hecho de que las leyes autonómicas pudieran introducir diferencias sustanciales en el procedimiento de tasación conjunta, podría producir serios problemas de constitucionalidad, dado que este procedimiento se ha universalizado a todas las expropiaciones, “*por lo que debe entenderse que se está ante una normativa reguladora de importantes garantías del procedimiento expropiatorio con carácter general y, por lo tanto de eminente competencia del legislador estatal*”. Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “La legislación autonómica en materia de expropiaciones urbanísticas”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario “Urbanismo”, Madrid, julio 1999, pág. 311.



Con todo, algunos autores consideran que el Estado aún ostenta un cierto margen para la regulación de la tramitación del procedimiento de tasación conjunta. Así lo señala CORRAL GARCÍA<sup>430</sup>, quien no obstante reconoce que “*el detalle del procedimiento*” podría ser regulado o desarrollado por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, FERNÁNDEZ TORRES<sup>431</sup> considera que los artículos 138 de la LS76 y 202 del RGU, preceptos estatales que regulan el procedimiento de tasación conjunta, “*se amparan en la titularidad exclusiva del Estado*”, sin perjuicio de las especialidades que pueda introducir la legislación autonómica.

No obstante lo anterior, lo cierto es que a día de la fecha estamos ante una cuestión cuya regulación ha sido abordada con distinta intensidad por el legislador autonómico, sin que el Estado haya reaccionado en sentido alguno. A pesar de que no son muchos los cambios, lo cierto es que el régimen jurídico del procedimiento de tasación conjunta adolece de la falta de homogeneidad que le otorgaba la regulación estatal, cuestión que también denuncia FERNÁNDEZ TORRES<sup>432</sup>. Sin embargo, en la actualidad, la legislación estatal (sobre todo, el RGU), aún no ha pasado del todo a un segundo plano, debido principalmente, como señala DE LA CRUZ MERA<sup>433</sup>, a que muchas Comunidades Autónomas aún no han efectuado el desarrollo de dicha cuestión.

En la actualidad, la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por configurar el procedimiento de tasación conjunta como un procedimiento de determinación del justiprecio opcional al de tasación individual para todas las expropiaciones urbanísticas, y no sólo para las que se enmarquen dentro del sistema de expropiación, siguiendo así la senda iniciada por la LRRU. En esa línea se sitúan expresamente, los artículos 161 de la LOUA andaluza; 203.1 de la LUA aragonesa; 187.1 de la LUAS asturiana; 123 de la LSIB;

---

<sup>430</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 105.

<sup>431</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág.

<sup>432</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 275.

<sup>433</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*”, Editorial La Ley, Madrid, 2009. pág. 809.

204 del RGPCAN canario<sup>434</sup>; 113 de la LUCAT catalana; 149.1 de la LOTAU castellano-manchega; 123 y 139<sup>435</sup> de la LSCM madrileña; 127.1 de la LOTUNA navarra; 178.3 de la LSPV vasca o el 105.1 de la LUVA valenciana.

Por su parte, otras Comunidades Autónomas permiten el empleo del procedimiento de tasación conjunta no sólo en las expropiaciones inherentes al sistema de expropiación, aunque no generalizan de manera clara el uso sobre todas ellas. En esa línea se sitúa el artículo 223.2 del RUCYL castellano y leonés<sup>436</sup>; el 131.2 de la LSEX extremeña y el 128.3 y 191 de la LOUGA gallega.

Y por último, existe un grupo de Comunidades Autónomas que, manteniendo la postura del legislador de 1976, constriñe la utilización del procedimiento de tasación conjunta únicamente al sistema de expropiación. En esa línea está la legislación de Cantabria (art. 165.2 de la LOTRUCÁ); La Rioja (art. 152.4 de la LOTURI) y la Región de Murcia (art. 222.4 de la LOTUM).

Por su parte, la técnica legislativa es diversa<sup>437</sup>. Un grupo de Comunidades Autónomas ha regulado el procedimiento de tasación conjunta dentro de la regulación del sistema de expropiación (arts. 187 de la LUAS asturiana, 120 del RGPCAN canario; 166 de la LOTRUCÁ cántabra; 150.1 de la LOTEX extremeña; 143 de la LOUGA gallega; 179 de la

---

<sup>434</sup> En Canarias, la regulación pormenorizada del procedimiento de tasación conjunta, se contiene en el RGPCAN, por remisión expresa del artículo 130 de la LOTCA, que dispone que:

*“Reglamentariamente se regulará el procedimiento de tasación conjunta, que, en todo caso, comprenderá la exposición al público del proyecto de expropiación y la notificación individual a los interesados de las correspondientes hojas de aprecio.*

*La resolución aprobatoria del expediente por parte de la Administración actuante implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados.*

*Las valoraciones fijadas podrán ser objeto de reclamación ante la Comisión de Valoraciones de Canarias.”*

<sup>435</sup> El artículo 123 legitima *stricto sensu*, el uso del procedimiento de tasación conjunta en las expropiaciones sistemáticas. Ahora bien, el artículo 139, dedicado regular las expropiaciones urbanísticas asistemáticas, señala que *“cuando se siga el procedimiento de tasación individualizada, la declaración de urgencia en la ocupación prevista en la legislación general de expropiación forzosa deberá acompañarse de memoria justificativa de las razones particulares que motiven la urgencia,* con lo que el legislador legitima el uso del procedimiento de tasación conjunta, para todos los supuestos expropiatorios contemplados en el artículo 138.

<sup>436</sup> El artículo 223.2 permite su uso para la determinación del justiprecio en las *“expropiaciones aisladas”*, enumeradas en el artículo 223.1 del RUCYL. Surge la duda de si dentro del 223.1 tienen cabida otras expropiaciones, como por ejemplo, las derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad, reguladas en el artículo 362 del RUCYL.

<sup>437</sup> En esta cuestión llama la atención Castilla y León. El procedimiento de tasación conjunta se ha desarrollado en el artículo 225 del RUCYL, dentro de una sección dedicada a las expropiaciones aisladas.

LSPV vasca); mientras que otras lo han desarrollado dentro del bloque dedicado a la regulación de las expropiaciones urbanísticas, como Andalucía, Aragón, Islas Baleares, 113 de la LUCAT catalana; 149 de la LOTAU castellano-manchega; 127 de la LOTUNA navarra o 106 de la LUVA valenciana. Asimismo, el grado de desarrollo de la regulación autonómica tampoco es homogéneo. Algunas Comunidades Autónomas hacen una regulación más o menos extensa, como por ejemplo Asturias, Canarias, Castilla y León o Valencia; mientras que en otras, como La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, o la Comunidad Foral Navarra, la regulación autonómica es prácticamente inexistente.

### ***b) Iniciación, instrucción y resolución del procedimiento***

Como una cuestión preliminar, la doctrina señala que no es posible la tramitación del procedimiento de tasación conjunta cuando sólo existe una única finca expropiada, aunque esta se encuentre en régimen de copropiedad<sup>438</sup>. Así se ha entendido también en la STSJ de Canarias 40/2006, de 2 de marzo<sup>439</sup>, en la que se considera que:

*“(…), entiende esta Sala que siendo factible optar por uno u otro sistema, cuando se habla de tasación conjunta se presupone la presencia de al menos otra finca, sino estaríamos ante una tasación individual y no conjunta. En este sentido la sentencia invocada por el recurrente, del Tribunal Supremo de 9 marzo 1984(RJ 1984\1267) dispone que “en la Memoria del Proyecto de expropiación ...y en la que se expone que el proyecto afecta a una sola propiedad, es evidente que el procedimiento de tasación conjunta no podía ser aplicado en este caso, ya que dicho procedimiento implica que sean más de una las fincas sujetas a él respondiendo a la función semántica del adjetivo empleado «conjunta», habiéndolo entendido así «a sensu contrario», la sentencia de 20 abril 1963 (RJ 1963\2708 ) de este Tribunal, al partir para la posibilidad de aplicación del procedimiento de que se trata de que la expropiación no recaiga una sola finca, por lo que en este caso la facultad de optar entre el procedimiento de tasación conjunta y el de tasación individualizada, establecida en el art. 122 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 mayo 1956 (RCL 1956\773, 867 y NDL 30144 ), vigente a la sazón, concebida como discrecional, ha de ceder ante la necesidad de la congruencia entre los medios empleados y la finalidad perseguida en ellos, pudiendo estimarse que ha incurrido el acto expropiatorio del proyecto de expropiación en el ap. b) del art. 47.1 de la L. Pro. Adm. (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708), es decir, que su contenido era imposible, y en*

---

<sup>438</sup> Así lo entiende Fernández Torres en Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 276.

<sup>439</sup> Id Cendoj: 35016330022006100160/Nº de Recurso: 197/2002

*todo caso en el artículo siguiente de la misma Ley, al carecer de un requisito esencial, como es que abarque el proyecto de que se trata una pluralidad de fincas, no siendo irrelevante la aplicación de uno u otro procedimiento, pues, como plantea el recurrente, la aplicación del procedimiento de tasación conjunta implica en la L. de 1956 prescindir de la actuación del Jurado Provincial, prevista en el procedimiento de tasación individualizada, por la de la Administración, sin que a ello sea óbice la conceptualización del Jurado como Órgano administrativo, por estar formado en su mayoría por personas ajenas a la Administración, habiendo establecido la doctrina con algunas discrepancias los perjuicios que dimanarían para el expropiado del sistema seguido en este caso por el Órgano que fija el justiprecio en la vía administrativa, dominando finalmente la tesis mayoritaria al reformarse la L. de 1956, ya que en el art. 125,3 de la L. 19/1975, de 2 mayo (RCL 1975\918 y NDL 30144 nota), hoy 137, 3 del Texto Refundido de la Ley (RCL 1976\1192 y NDL 30298 ), se introdujo la intervención del Jurado en el caso de disconformidad del expropiado con la Comisión Provincial de Urbanismo, produciéndose incluso con la utilización en el presente caso del procedimiento de tasación conjunta, en vez del de tasación individualizada, una alteración del sistema jurisdiccional de competencias para conocer del recurso contencioso-administrativo"*

*Por lo que no es irrelevante se opte por un sistema u otro sin que existan varias fincas a tasar a la vez. A este respecto las explicaciones que da la Administración para justificar este procedimiento, señalan que es el específicamente establecido por la legislación urbanística para las actuaciones de esta naturaleza, que es más ágil por implicar la declaración de urgencia de la ocupación de bienes y derechos afectados y garantizar mejor el derecho de los propietarios afectados que pueden percibir el importe total de la valoración (folio 104 del expediente)". (FJ. 5º)*

Ahora bien, esta línea jurisprudencial puede quedar en entredicho en algunas Comunidades Autónomas<sup>440</sup>. En Asturias, el artículo 187.1 de la LUAS permite que “*en todas las expropiaciones derivadas de la aplicación de la normativa urbanística, y con independencia del número de expropiados, la Administración actuante aplicará con preferencia el procedimiento de tasación conjunta regulado en este artículo*”. Para TOLEDO PICAZO<sup>441</sup>, ello supone “*una visión de futuro*” en las expropiaciones urbanísticas y supera la vieja idea de que este procedimiento no se podía aplicar cuando se trataba de expropiar una sola finca. No obstante, esta excepción, únicamente parece admisible si la legislación expresamente lo prevé, porque lo cierto es que de una interpretación literal del propio nombre del procedimiento “conjunto”, es procedente exigir

<sup>440</sup> Sin embargo, se ha reafirmado en otras, como en Extremadura (según se desprende del tenor del art. 131.2 LOTEX), donde han acogido plenamente el criterio jurisprudencial, requiriendo para la aplicación del procedimiento de tasación conjunta la existencia de más una finca.

<sup>441</sup> Vid. A.TOLEDO PICAZO, “*Las expropiaciones urbanísticas. Estudio completo*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 11, 15 de junio de 2010, Editorial La Ley, Madrid, 2010, págs. 1722-1755.

que una pluralidad de fincas a expropiar, como premisa para poder elegir dicho procedimiento.

El procedimiento requiere la elaboración de un proyecto de expropiación (o expediente de expropiación). La legislación de algunas Comunidades Autónomas, determina cuál es el contenido concreto que debe tener dicho expediente. Entre otras, el artículo 162.1 de la LUAS andaluza; 124.1 de la LSIB balear; el 120.2 del RGPCAN canario; 166.1 a) de la LOTRUCA cántabra; 92.1 y 75.3 de la LUCYL castellano y leonesa<sup>442</sup> y 225.1 del RUCYL; 143.1 de la LOUGA gallega; el 106.1 de la LUVA valenciana o el 179.1 de la LSPV vasca. Por su parte, la regulación supletoria de la documentación que debe conformar el proyecto, está contenida en el artículo 202 del RGU.

Con carácter general, la documentación que conformará el expediente será la relativa a la determinación del ámbito territorial (ámbito que deberá ser consecuente con la delimitación del ámbito de actuación previamente aprobado), y donde se definirá la situación, superficie y linderos del mismo; fijación de precios, de acuerdo con la clasificación y calificación del suelo; hojas de justiprecio individualizado de cada finca; y hojas de justiprecio correspondientes a otras indemnizaciones<sup>443</sup>.

En ese sentido, como recuerdan LLISSET BORREL, LÓPEZ PELLICER y ROMERO HERNÁNDEZ<sup>444</sup>, no se debe confundir la fase de delimitación del ámbito y elección del sistema de expropiación, con el proyecto de expropiación (propio del procedimiento de tasación conjunta). El segundo debe descansar necesariamente sobre la primera fase. Ahora bien, mientras que el proyecto de delimitación de ámbito, es suficiente que contenga una relación concreta e individualizada en la que se describan “*todos los aspectos, material y*

---

<sup>442</sup> En Castilla y León, se sustanciará a través del Proyecto de Actuación, como instrumento que contendrá las determinaciones correspondientes al “*proyecto de expropiación*”, junto a aquellas generales, que tienen por objeto establecer las bases técnicas y económicas de las actuaciones, y que están previstas en el artículo 75 de la LUCYL.

<sup>443</sup> Algunas Comunidades Autónomas (como Canarias), añaden al expediente de expropiación otra documentación, como la relativa a la identificación, en su caso, del urbanizador propuesto; la definición técnica y económica de las obras necesarias para la ejecución material; o los plazos para la ejecución de la actuación.

<sup>444</sup> Aunque los autores se refieren a la regulación establecida en la LS92, su comentario es perfectamente extrapolable a la regulación vigente. Vid. F.LLISSET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “*Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 204.

*jurídico*”, los bienes y derechos que se considere necesario expropiar; en el proyecto de expropiación, necesariamente se deberá incluir su valoración.

Conforme establece el artículo 202.2 del RGU, el proyecto de expropiación así formado, deberá ser expuesto al público por término de un mes para que, quienes puedan resultar interesados, formulen las observaciones y reclamaciones que estimen convenientes, en particular en lo que concierne a titularidad o valoración de sus respectivos derechos. Advierte FERNÁNDEZ TORRES<sup>445</sup> que la publicación no comprende a la relación de propietarios y las descripciones de los bienes y derechos afectados, dado que ésta está contemplada entre los documentos que integran la delimitación de la unidad de ejecución ,y por tanto, “*su exposición al público está prevista con el expediente aprobatorio de aquella*”. Ahora bien, en todo caso, deberá ser expuesto al público todo el expediente de expropiación formado conforme establece la normativa.

La mayor parte de las normas autonómicas establecen expresamente un periodo de exposición pública por periodo de un mes (arts. 162.2 de la LOUA andaluza; 204.2 de la LUA aragonesa; 187.2 de la LUAS asturiana; 124.2 de la LSIB balear; 120.3 del RGPCAN canario; 166.1 b) de la LOTRUCÁ cántabra; 113 a) de la LUCAT catalana; 143.2 de la LOUGA gallega; 179.2 de la LSPV vasca; o 106.2 de la LUVA valenciana).

Procedimentalmente, el periodo de información pública se efectuará mediante la inserción de anuncios en el Boletín Oficial del Estado, en el de la respectiva provincia y en un periódico de los de mayor circulación de la provincia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 202.3 del RGU.

Asimismo, conforme al artículo 202.4 del RGU, las tasaciones se notificarán individualmente a los que aparezcan como titulares de bienes o derechos en el expediente, mediante traslado literal de la correspondiente hoja de aprecio y de la propuesta de fijación de los criterios de valoración, para que puedan formular alegaciones en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha de notificación.

---

<sup>445</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 278, nota 127.

Algunas Comunidades Autónomas han regulado a imagen y semejanza de los artículos 202.3 y 4 del RGU, el contenido concreto de las obligaciones de publicar y notificar (así consta en los arts. 162.3 y 4 de la LOUA andaluza; 204.4 y 5 de la LUA aragonesa; 124.3 y 4 de la LSIB balear; 120.4 y 5 del RGPCAN canario; 166.1 c) de la LOTRUC<sup>446</sup> cántabra; 143.3 y 4 de la LOUGA gallega; 179.3 y 4 de la LSPV vasca o 106.4 y 5 de la LUVA valenciana).

En otro orden, el artículo 202.5 del RGU establece que cuando el órgano expropiante no sea el Ayuntamiento, se deberá oír a éste por igual término de un mes, pudiendo este período de audiencia coincidir en todo o parte con el de los interesados.

Este mandato, en la actualidad, constituye una más de las manifestaciones de la garantía institucional del principio de autonomía local<sup>447</sup>, habiendo sido incorporado expresamente a las leyes de urbanismo de algunas Comunidades Autónomas (entre otras, arts. 204.6 de la LUA aragonesa; 120.7 del RGPCAN canario; 143.5 de la LOUGA gallega; 179.5 de la LSPV vasca).

En ese sentido, como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>448</sup>, en la práctica suele ser habitual alterar el orden de realización de los trámites de audiencia, pareciendo “*a priori un tanto azaroso*”, conocer cómo se va a ganar en agilidad administrativa.

Con antecedente inmediato en el artículo 222.1 de la LS92, el artículo 30.2 de la LS08 regula –con carácter básico– dos aspectos procedimentales que van a tener incidencia en el procedimiento de determinación del justiprecio. En primer término se establece, que las actuaciones del expediente expropiatorio –sea cual sea el procedimiento de determinación del justiprecio–, se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación, redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa o

---

<sup>446</sup> La legislación cántabra únicamente hace referencia a que “*las tasaciones se notificarán también de forma individual a quienes en el expediente aparezcan como titulares de bienes o derechos*”, sin detallar qué publicaciones se efectuarán en el trámite de información pública.

<sup>447</sup> Como se ha indicado anteriormente, esta garantía que ha sido perfilada en materia urbanística, entre otras, en la STC 129/2013, de 4 de junio.

<sup>448</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 279 y, en particular, notas 131 y 132.

acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que diga el proyecto.

Asimismo, dicho artículo señala que en el procedimiento de tasación conjunta, los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones, conservando no obstante, los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda. Esta previsión, que también aparecía recogida en el artículo 139.1 de la LS76 y en 204 del RGU, ha sido recogida -innecesariamente- por algunas normas autonómicas, como por ejemplo los artículos 204.3 de la LUA aragonesa; 124.2 de la LSIB balear; 120.6 del RGPCAN canario; 143.9 de la LOUGA gallega o el 106.3 de la LUVA valenciana.

Para la doctrina<sup>449</sup>, esta es, junto a la previsión del artículo 199 del RGU, una de las manifestaciones de la incorporación del principio de interdicción de la nulidad de actuaciones y de su retroactividad en el procedimiento expropiatorio.

Ahora bien, tal y como señala la STS de 10 de noviembre de 2004<sup>450</sup>, la falta de traslado de estas hojas de aprecio y de la propuesta de fijación, así como los demás defectos de procedimiento, sólo darán lugar a nulidad de actuaciones cuando de ellos se derivase indefensión. En ese sentido, como

*“Reiteradamente ha declarado esta Sala, por todas Sentencias de 26 de Octubre de 1967 (RJ 1967\4434), 27 de Noviembre de 1.967 y 10 de Octubre de 1.968 (RJ 1968\4417), por citar las más antiguas, lo que pone de manifiesto una inveterada posición jurisprudencial en la materia, que los defectos de procedimiento sólo pueden dar lugar a nulidad de actuaciones cuando de ellos se derivase indefensión y que tales defectos deben entenderse subsanados cuando los afectados tuvieron oportunidad de interponer los recursos conducentes a la defensa de sus derechos”.* (FJ. 4º).

Conforme establece la normativa estatal supletoria (arts. 138.2 de la LS76 y 202.6 del RGU), una vez informadas todas las observaciones y reclamaciones por la

---

<sup>449</sup> Vid. F.LLISET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 208. Para estos autores, “Sin perjuicio de las garantías jurídicas de los particulares, no puede, en ningún modo, quedar afectado el principio de la eficacia que, en todo caso, debe salvaguardar la Administración”.

<sup>450</sup> Id Cendoj: 28079130062004100493/Nº de Recurso: 5949/2000.



Administración actuante, el expediente se eleva a la Comisión Provincial de Urbanismo para su resolución. Ahora bien, las normas de las Comunidades Autónomas, establecen procedimientos dispares en esta cuestión.

Existen Comunidades Autónomas, como Asturias (art. 187.3 de la LUAS<sup>451</sup>) o Cantabria (art. 166.1 d de la LOTRUC<sup>452</sup>), que se reservan la competencia resolutoria del expediente a órganos autonómicos, en todo caso.

Sin embargo, la mayor parte de las Comunidades Autónomas, atribuyen dicha competencia a la Administración actuante. Así sucede en Andalucía (art. 162.6 de la LOUA), que atribuye la competencia a la Consejería responsable en materia de urbanismo, sólo en el caso de que expropie la Junta de Andalucía. Aragón dedica un artículo completo, el 205 de la LUA, a la aprobación del expediente de tasación conjunta, atribuyendo esta facultad “*al órgano competente de la Administración expropiante*”. También opta por esta solución Canarias (art. 130 de la LOTCA y 120.8 del RGPCAN) la Comunidad Valenciana (art. 106.6 de la LUVA) o la Comunidad Foral Navarra<sup>453</sup> (art. 127.2 de la LOTUNA).

La normativa de Galicia (art. 143.6 de la LOUGA), señala que la aprobación definitiva del proyecto de expropiación corresponde al órgano municipal competente; o en el supuesto de que quien expropie sea la Junta de Galicia, al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo.

Por su parte, la regulación de Murcia remarca que la aprobación de proyectos de expropiación aplicando el procedimiento de tasación conjunta también corresponderá al Ayuntamiento, de donde se deduce que éstos aprobarán el proyecto de expropiación cuando sean la Administración actuante (art. 222.5 de la LOTUM). También es así de nítida la legislación de La Rioja, que atribuye la competencia para la aprobación definitiva del proyecto de tasación conjunta expresamente al Ayuntamiento (art. 152.4 LOTURI).

---

<sup>451</sup> El órgano es la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

<sup>452</sup> El órgano es la Comisión Regional de Urbanismo.

<sup>453</sup> Dicho precepto dispone en relación al procedimiento de tasación conjunta que “*la resolución de la Administración que lo acuerde implicará la declaración de urgencia de la expropiación*”.

En esa misma línea, otras Comunidades Autónomas optan por articular un procedimiento de aprobación en varias fases. En las Islas Baleares, el artículo 124.5 de la LSIB, prevé una aprobación inicial del proyecto de expropiación que efectuará la Administración expropiante. Una vez notificado y expuesto al público, en caso de que la Administración expropiante sea un municipio de población inferior a 25.000 habitantes, se deberá dar traslado de una copia completa del expediente actuado y debidamente diligenciado al correspondiente Consejo Insular, a fin que emita un informe de carácter no vinculante con carácter previo a la aprobación definitiva, que también es competencia de la Administración expropiante.

Similar es la regulación en Cataluña (art. 113 a) y b) de la LUCAT<sup>454</sup>), donde se prevé una aprobación inicial a cargo de “la administración con competencia expropiatoria” y una definitiva que corresponde “a la misma administración que sea competente para la aprobación inicial”.

Por otro lado, un grupo de Comunidades Autónomas regula esta cuestión de manera muy parca, como Castilla-La Mancha, que en el artículo 149.2 de la LOTAU, no atribuye expresamente la competencia para aprobar a ninguna Administración. Tampoco lo hace la legislación del País Vasco (art. 179.6 LSPV<sup>455</sup>) o la de Extremadura (art. 150.2 de la LOTEX). Por último, la LSCM madrileña no dispone nada en este extremo. En este grupo de Comunidades Autónomas, será de aplicación la normativa supletoria estatal.

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>456</sup>, el hecho de que buena parte de la normativa autonómica haya optado por conferir la competencia resolutoria, en su caso, a los órganos municipales, fortalece la autonomía municipal y agiliza el propio procedimiento, por lo que “todas aquellas reglas que refuercen el protagonismo municipal y concentren los trámites en la Administración actuante deben ser acogidos favorablemente”. Sin embargo, como se

---

<sup>454</sup> Si el ejercicio de la potestad expropiatoria corresponde a la Administración de la Generalidad, una vez aprobado inicialmente el proyecto por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, la aprobación definitiva corresponde a la comisión territorial de urbanismo competente.

<sup>455</sup> Indica que la aprobación corresponderá al “órgano competente”.

<sup>456</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 281.

verá más adelante, este hecho tiene difícil encaje con las restricciones que se derivan del artículo 52 de la LEF.

La resolución del expediente, de acuerdo con el artículo 138.3 de la LS76 y 202.7 del RGU se notifica a los interesados titulares de bienes y derechos que figuran en el expediente, confiriéndoles un término de veinte días, durante el cual podrán manifestar por escrito su disconformidad con la valoración establecida en el expediente aprobado. Así lo prevén también los artículos 162.5 de la LOUA andaluza; 205.3 de la LUA aragonesa; 187.4 de la LUAS asturiana; 124.7 de la LSIB balear; 120.9 del RGPCAN canario; 166.1 e) de la LOTRUC A cántabra; 92.3 de la LUCYL y 281.2 del RUCYL castellano y leonés; 107 c) de la LUCAT catalana; 143.7 de la LOUGA gallega o el 179.7 de la LSPV vasca.

Dicha notificación, tal y como ha declarado la jurisprudencia –STSJ de Canarias 40/2006, de 2 de marzo<sup>457</sup>–, no puede ser suplida por una simple remisión de los propietarios a la vía contencioso-administrativa por parte de la Administración expropiante<sup>458</sup>.

Si los interesados dentro de ese plazo, manifiestan por escrito su disconformidad con la valoración establecida, la Comisión Provincial de Urbanismo dará traslado del expediente y la hoja de aprecio impugnada al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa para la fijación del justiprecio. En otro caso, el silencio (o la falta de oposición expresa) del interesado en plazo será considerado como la aceptación de la valoración fijada, entendiéndose fijado definitivamente el justiprecio (arts. 138.3 LS76 y 202.8 y 9 del RGU).

En ese sentido, la STS de 10 de noviembre de 2004<sup>459</sup>, estima que la pasividad de los propietarios conlleva la aplicación de la regla establecida en el artículo 202.9 del RGU

---

<sup>457</sup> Id Cendoj: 35016330022006100160/Nº de Recurso: 197/2002.

<sup>458</sup> Señala la Sentencia que “*También se ha vulnerado el artículo 202.7 del RD 3288/1978 de 25 agosto 1978, del Reglamento de Gestión Urbanística que dispone que "La resolución aprobatoria del expediente se notificará a los interesados titulares de bienes y derechos que figuran en el mismo, confiriéndoles un término de veinte días, durante el cual podrán manifestar por escrito ante la Comisión Provincial de Urbanismo su disconformidad con la valoración establecida" que fue obviado por la Administración remitiendo directamente a los particulares a la vía contencioso administrativo*” (FJ 6º).

<sup>459</sup> Id Cendoj: 2807913006200410049/Nº de Recurso: 5949/2000.

“Esa ausencia total de alegaciones y disconformidad con la valoración, no solo comporta la aplicación del número 9 de dicho art. 202 del Reglamento de Gestión Urbanística, aducido por los actores, sino que obliga a concluir con la necesidad de asumir la argumentación de la Sentencia de instancia descartando que se hubiera generado cualquier tipo de indefensión para los recurrentes del hecho de no habérseles dado traslado del Acuerdo del Ayuntamiento de 30 de julio de 1996, pues al habérseles dado traslado del Acuerdo del Ayuntamiento de 29 de octubre de 1996 en el que se hacía constar la remisión a la Comisión Territorial de Urbanismo, ante la que hubieran podido mostrar su disconformidad, cualquier género de indefensión quedó excluida.” (FJ 4º).

Por su parte, la legislación autonómica se mantiene en una línea similar a la señalada por los artículos 138.3 de la LS76 y 202.8 del RGU entendiendo fijado definitivamente el justiprecio en caso de ausencia de oposición (así se indica expresamente, entre otros, en los arts. 162.7 de la LOUA andaluza; 205.3 de la LUA aragonesa; 187.4 de la LUAS asturiana; 120.10 del RGPCAN canario; 92.3 de la LUCYL y 281.2 del RUCYL castellano y leonés; 143.8 de la LOUGA gallega o 179.9 de la LSPV vasca)<sup>460</sup>.

En ese sentido, incluso hay normas autonómicas que prevén una bonificación por avenencia del 5%<sup>461</sup>, (arts. 151.2 de la LOTAU castellano-manchega; 152.2 de la LSOTEX extremeña o 125.3 de la LOTUNA navarra), o incluso de un 10% (como sucede en el art. 166.1 y 120.3 de la LOUA andaluza o 141.2 de la LSCM madrileña).

Si los titulares de bienes y derechos afectados formulan escrito de oposición, la administración que haya resuelto el expediente, dará traslado del mismo y de la hoja de aprecio impugnada al órgano autonómico equivalente<sup>462</sup> al Jurado Provincial de Expropiación<sup>463</sup> Forzosa (Comisión Provincial de Valoraciones, en Andalucía, art. 162.6 LOUA; Jurado Aragonés de Expropiación, art. 205.4 LUA; Jurado de Expropiación del Principado de Asturias, art. 187.4 de la LUAS; Comisión de Valoraciones de Canarias, art. 120.9 del RGPCAN; Comisión Territorial de Valoración, en Castilla y León, art. 92.3

---

<sup>460</sup> El artículo 106.8 de la LUVA valenciana prevé que los interesados podrán impugnar la resolución del expediente de tasación conjunta ante el jurado provincial de expropiación forzosa, a efectos de revisar el justiprecio, pero no determina plazo alguno.

<sup>461</sup> El artículo 205.3 in fine de la LUA aragonesa prevé que en caso de acuerdo, se tendrá “derecho a percibir dicho justiprecio, con el premio de afección, incrementado en un cinco por ciento”.

<sup>462</sup> El TC se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de este tipo de órganos creados por las Comunidades Autónomas en las STC 251/2006, de 25 de julio y STC 315/2006, de 8 noviembre.

<sup>463</sup> Dicha denominación ha sido conservada en el artículo 106.8 de la LUVA valenciana y en el 124.7 de la LSIB balear.

LUCYL y 281.2 RUCYL; Jurado Regional de Valoraciones, en Castilla-La Mancha, art. 152.2 LOTAU; Jurado de Expropiación de Cataluña, art. 107 c) LUCAT; Jurado Autonómico de Valoraciones, en Extremadura, art. 153 LOTEX; Jurado de Expropiación de Galicia, art. 143.7 LOUGA; Jurado Territorial de Expropiación, en Madrid, art. 140 LSCM; Jurado de Expropiación de Navarra, art. 125.2 LOTUNA; o Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, en el País Vasco, art. 179.8 de la LSPV)<sup>464</sup>.

Cabe destacar que, el artículo 122.3 de la LS56, preveía que el acuerdo aprobatorio de las tasaciones fuera impugnabile ante la propia Comisión Central de Urbanismo, por lo que en los orígenes ésta intervenía con las mismas funciones que los Jurados Provinciales de Expropiación, lo que constituía una significativa merma en el régimen de garantías de los particulares, circunstancia de la que se hace eco GONZÁLEZ PÉREZ<sup>465</sup>.

En la actualidad, los acuerdos del respectivo Jurado de Expropiación, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debiéndose proceder conforme a las reglas previstas en la legislación de expropiación forzosa.

Dicha circunstancia se recoge expresamente en la legislación de algunas Comunidades Autónomas, bajo la fórmula “*sin perjuicio de que puedan seguir*

---

<sup>464</sup> A este respecto, cabe destacar la reflexión acerca de los jurados autonómicos de expropiación hecha por TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, quien frente al problema de que coexistan en un mismo territorio “*dos «sistemas de valoración del justiprecio» diferentes: el Jurado paritario de la Ley estatal y las Comisiones de funcionarios establecidas por las Leyes autonómicas más recientes*” concluye que es necesario “*restablecer «la uniformidad normativa impuesta por la Constitución» y la «igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado», así como «el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por la Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación», por decirlo con las propias palabras de la Sentencia constitucional de 26 de marzo de 1987.*” Vid. T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, “*Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación*”, Revista de Administración Pública, núm. 153, Madrid, septiembre-diciembre 2000, pág. 106. Vid. también a este autor en T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, “*Por una nueva Ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio*”, Revista de Administración Pública, núm. 166, Madrid, enero-abril 2005, en especial, págs. 15 a 18. Vid. también A.BAENA GONZÁLEZ, “*La quiebra del sistema de garantías de las expropiaciones urbanísticas en Andalucía*”, Revista Práctica Urbanística, núm. 44, Sección Estudios, Editorial La Ley, Madrid, diciembre 2005, págs. 34 y ss., quien critica este mismo fenómeno en la Comunidad de Andalucía. En esa línea crítica, pero analizando ya la posterior STC 251/2006, de 25 de julio, se sitúa FERNÁNDEZ TORRES, vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 220 y ss.

<sup>465</sup> Vid. J.GONZÁLEZ PÉREZ, “*Las expropiaciones por razón de urbanismo*”, Revista de Administración Pública, núm. 45, 1964, págs. 9-34, pág. 25.

*tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio*” (con esta fórmula o asimilada, consta por ejemplo en el art. 205.4 de la LUA aragonesa; 187.5 de la LUAS asturiana; 125.2 de la LSIB balear; 166.2 de la LOTRUCÁ cántabra; 113 e) de la LUCAT catalana; o 127.2 de la LOTUNA navarra.

Ello no quiere decir, tal y como apunta FERNÁNDEZ TORRES<sup>466</sup>, que la resolución del expediente, sea inimpugnable, ya que, si bien la fijación del justiprecio en vía administrativa queda a expensas del pronunciamiento del Jurado de Expropiación *“no lo es menos, que la aprobación reviste los caracteres propios de una resolución definitiva que, como tal, pone fin a la vía administrativa y es susceptible de ser impugnada en vía contencioso-administrativa”*<sup>467</sup>.

Ahora bien, dicha impugnación, no puede alcanzar, como ha determinado la jurisprudencia, a cuestiones ligadas a la determinación del justiprecio, ya que éstas, corresponden al Jurado de Expropiación, y sólo impugnando su decisión se puede promover su revisión. En ese sentido, la STS de 6 de abril de 2005<sup>468</sup>, ha entendido que:

*“Efectivamente, y en un principio, como se deduce de lo expuesto, la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta podía ser objeto de recurso jurisdiccional autónomo en el que se cuestionaran cuestiones ajenas a la determinación del justiprecio, mas, habiendo mostrado su disconformidad en relación con la valoración de las fincas, y limitando su impugnación a este exclusivo aspecto valorativo, dicha resolución no última la vía administrativa puesto que la decisión última corresponde al Jurado Provincial de Expropiación en este caso, cuyo acuerdo fue efectivamente objeto de impugnación autónoma por la recurrente.*

*Actuó, por tanto, correctamente la Sala de instancia cuando entendió que a la misma no le correspondía resolver en este proceso cuestiones acerca de la valoración de la finca propiedad de la actora, que solamente podían cuestionarse impugnando el acuerdo del Jurado y puesto que en el presente caso la resolución administrativa no había puesto fin a la vía administrativa. Por ello la conclusión evidente imponía la desestimación del recurso Contencioso-Administrativo y, ello*

<sup>466</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 283.

<sup>467</sup> Ello constituye una clara apuesta por considerar la resolución como un acto definitivo, y no un acto de trámite, tal y como lo califica parte de la doctrina. Entre otros, Vid. J.M.SERRANO ALBERCA, “El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2003, pág. 246.

<sup>468</sup> Id Cendoj: 28079130062005100169 /Nº de Recurso: 3998/2001. En esta misma línea se muestra el FJ 3 de la STS de 22 de marzo de 2006 (Id Cendoj: 28079130062006100125/Nº de Recurso: 3629/2003).

*naturalmente, sin perjuicio del derecho de la parte a discutir la valoración en el recurso que ella misma manifiesta haber interpuesto contra el acuerdo del Jurado.*

*Envolvía, por tanto, la cuestión planteada una consideración de orden público que afectaba a la propia jurisdicción y competencia del Tribunal de instancia que no podía, so pena de comprometer la decisión del Jurado Provincial de Expropiación y lo que resultara de la impugnación del acuerdo del mismo sobre valoración de la finca, entrar a enjuiciar las cuestiones planteadas por la parte recurrente acerca de la valoración de la finca, objeto de examen y decisión en proceso aparte, según – insistimos– reconoce la propia recurrente, resultando por ello innecesario plantear el trámite de audiencia a que se refiere el artículo 33.2 de la actual Ley jurisdiccional (RCL 1998\1741) y 43 de la anterior (RCL 1956\1890).” (FJ. 2º).*

**c) La urgencia y sus consecuencias jurídicas**

Conforme establecen los artículos 138.4 de la LS76 y 203 del RGU, la resolución del expediente *“implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes o derechos afectados, y el pago o depósito del importe de la valoración establecida por la misma producirá los efectos previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa”*.

La práctica totalidad de las legislaciones autonómicas –por muy escueto que sea su contenido- han anudado este efecto a las resoluciones del expediente de tasación conjunta. Así consta en los artículos 163 de la LOUA andaluza; 205.4 de la LUA aragonesa; 187.5 de la LUAS asturiana; 125 de la LSIB balear; 130 de la LOTCA Y 120.11 y 12 del RGPCAN canarios; 166.2 de la LOTRUCÁ cántabra; 113 e) de la LUCAT catalana, 150.1 de la LOTAU castellano-manchega; 225.4 del RUCYL castellano y leonés; 150.2 de la LOTEX extremeña; 144 de la LOUGA gallega; 152.4 de la LOTURI riojana; 222.5 de la LOTUM murciana; o el 127.2 de la LOTUNA navarra.

La consecuencia principal de esta remisión, sin perjuicio de otras que se verán más adelante, es que una vez levantada el acta de urgente ocupación y verificado o consignado el pago del importe de la valoración, se procede a la ocupación de los bienes en el plazo máximo de quince días, lo que constituye una verdadera singularidad del procedimiento de tasación conjunta frente al procedimiento previsto en el artículo 52 de la LEF; ya que en este último, los bienes o derechos pueden ser ocupados con el mero abono o consignación del depósito previo, mientras que en el procedimiento de tasación conjunta, es

indispensable el pago o consignación de la cuantía íntegra del aprecio formulado por la Administración, todo ello, pese a que no haya adquirido firmeza el acuerdo aprobatorio del expediente<sup>469</sup>.

En esa línea, el artículo 26.3 del RHU, contempla la posibilidad de inscribir la finca ocupada a nombre de la Administración, sin necesidad de esperar a la fijación definitiva del justiprecio por el Jurado de Expropiación.

En el supuesto de que haya sido posible efectuar el pago en especie, la doctrina<sup>470</sup> entiende que es título habilitante para proceder a la ocupación de las fincas, la aprobación del documento de adjudicación de las futuras parcelas, conforme lo establecido en el artículo 30.1 de la LS08.

Para CORRAL GARCÍA<sup>471</sup>, “*se produce así una generalización de una figura estrictamente excepcional, la de la declaración de urgente ocupación, que en definitiva consiste en adelantar la fase de ocupación a las de justiprecio y pago. Se ocupa antes de pagar. Se supedita la eficacia y la agilidad a las garantías del expropiado. Pero en cualquier caso debe tenerse en cuenta que a diferencia de la urgente ocupación regulada en el art. 52 LEF, lo que se paga o deposita es el precio fijado por el Ayuntamiento o por la CPU y no una cantidad resultante de la capitalización al interés legal del dinero del líquido imposible del IBI.*”

Se debe destacar, que una parte de la doctrina se ha mostrado muy crítica con el hecho de que se anude automáticamente la declaración de urgencia al procedimiento de

---

<sup>469</sup> El artículo 26.3 del RHU, dispone que “3. Cuando el importe pagado o depositado hubiere sido el fijado por la Administración actuante en la aprobación definitiva del proyecto, y no resultare en el expediente que el precio ha sido fijado definitivamente en vía administrativa, el Registrador hará constar en la inscripción de la finca de resultado que aquélla se practica sin perjuicio de los derechos del titular de la finca de origen de que se trate para revisar, en el procedimiento administrativo o jurisdiccional que corresponda, la cuantía definitiva del precio pagado o depositado.”

<sup>470</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 559.

<sup>471</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 109.



tasación conjunta. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>472</sup>, el criterio tradicional -que viene del artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre de 1789-, “*es que la indemnización expropiatoria debía de ser «previa»*”, cuestión que el artículo 349 del Código Civil “*confirmó como una garantía esencial de la propiedad, bajo la guarda inmediata del juez interdictal*”. Por ello, para este autor carecen “*de la menor justificación*” las declaraciones abstractas (o genéricas) de urgencia, con efectos permanentes para ciertas clases de expropiaciones, como sucede en el procedimiento de tasación conjunta (art. 138 de la LS76).

Por su parte, FERNÁNDEZ TORRES<sup>473</sup> señala que la solución arbitrada en primer término por la LS98 y ahora por la legislación autonómica, “*no está llamada a contribuir precisamente a poner freno a la hoy pero hoy exacerbada utilización de la figura de las expropiaciones urgentes en el campo del urbanismo, que amenaza con su hipertrofia y consiguiente desnaturalización*”, corriéndose el riesgo de incurrir en una “*instrumentación abusiva*”. No obstante, este autor, matiza sus críticas a la generalización de la urgencia, en el hecho de que la cuantía a pagar o depositar en el procedimiento de tasación conjunta “*difiere por completo*” del pago o depósito previo de las expropiaciones urgentes, y además, su cálculo, ha de ajustarse necesariamente los criterios previstos en la LS08, cuestiones que han “*de servir de contrapeso eficaz a la prerrogativa atribuida a la Administración actuante*”.

También es muy crítico con la que denomina “*banalización de la urgencia en el procedimiento de tasación conjunta*”, BAÑO LEÓN<sup>474</sup>, quien denuncia que no tiene sentido que la elección del procedimiento de tasación conjunta lleve anudada la urgencia, ya que la elección de uno u otro procedimiento no justifica tal extremo, a lo que añade que tampoco constituye una garantía para el expropiado que “*la valoración de la Administración se haga previa audiencia del interesado*”. Reclama que se justifique “*caso*

---

<sup>472</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*”, Revista de Administración Pública, núm. 156, septiembre-diciembre 2001, pág. 257 y 258.

<sup>473</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 558.

<sup>474</sup> Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “*Derecho urbanístico común*”, Iustel, Madrid, 2009, pág. 278.

*por caso la urgencia de la expropiación”, principalmente, porque “deben existir razones de peso debidamente justificadas”, para que el pago del justiprecio se posponga.*

No obstante, en lo que se refiere a la justificación, como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>475</sup>, no cabe exigir las mismas formalidades en los procedimientos de tasación conjunta, que para las expropiaciones urgentes que se tramitan por el cauce del artículo 52 de la LEF, ya que la jurisprudencia rechaza tal posibilidad. Así, la STS de 11 de octubre de 2005<sup>476</sup>, señala que:

*"(...) A tal fin debe tenerse en cuenta lo dicho por esta Sala en su Sentencia de 23 de Noviembre de 2.002 (Recurso de Casación 5040/98) en los siguientes términos: "TERCERO.- En el tercer motivo de casación se aduce que la declaración de urgencia, que conlleva la tasación conjunta, era innecesaria, sin que, en contra de lo declarado por la doctrina jurisprudencial, recogida en las Sentencias de esta Sala que se citan, se justificase de forma suficiente la elección de dicho procedimiento excepcional. Este último motivo de casación tampoco puede prosperar, porque, como declara la Sala de instancia en la Sentencia recurrida, la tramitación de urgencia en los supuestos de tasación conjunta viene impuesta por los artículos 218 y 220.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, preceptos estos que no fueron declarados inconstitucionales por la referida Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional. La doctrina jurisprudencial citada por la representación procesal de los recurrentes se ha formado o elaborado al interpretar lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento, pero, en este caso, el régimen jurídico aplicable es el establecido por los artículos 218, 219 y 220.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que reproducen básicamente lo que disponía el artículo 138 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 . La diferencia entre uno y otro sistema es manifiesta puesto que, de seguirse el procedimiento de urgencia de la Ley de Expropiación Forzosa, los bienes o derechos afectados pueden ser ocupados con sólo el abono o consignación del depósito previo (5ª y 6ª del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa ), mientras que, a través del procedimiento de tasación conjunta, se debe pagar o consignar el importe íntegro de la valoración establecida (números 4 a 9 del artículo 219 y 2 del artículo 220 del Texto Refundido de la del Suelo de 1992 y nº 4 del artículo 138 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 ), de modo que en el procedimiento de tasación conjunta sólo es posible ocupar los bienes o derechos afectados por la expropiación cuando el beneficiario de la expropiación ha pagado el valor aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo o el órgano que haya asumido las competencias de éstas en las respectivas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, de existir*

---

<sup>475</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 284.

<sup>476</sup> Id Cendoj: 28079130062005100459/Nº de Recurso: 3188/2002. De dicha jurisprudencia se ha hecho eco recientemente el FJ.4º de la STSJ de Madrid 30015/2008, de 20 mayo (Id Cendoj: 28079330042008100619/Nº de Recurso: 144/2003).

*contradicción, el justiprecio sea fijado ulteriormente, de forma definitiva, por el Jurado de Expropiación, contra cuyo acuerdo cabe el correspondiente recurso en sede jurisdiccional. En definitiva, el procedimiento de urgencia contemplado en los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 a 58 de su Reglamento no es el previsto en los supuestos de tasación conjunta, regulada en los artículos 218 a 220 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y 138 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y, en consecuencia, la jurisprudencia interpretativa de aquellos no es aplicable a este procedimiento de tasación en conjunta, en el que la declaración de urgencia se anuda legalmente al pago del importe íntegro de la valoración establecida y no sólo al de los perjuicios por rápida ocupación, señalados en la consecuencia 5ª del aludido artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, razón por la que este tercer motivo de casación también debe ser desestimado...". Simplemente debemos añadir que la posibilidad de elección del procedimiento deviene igualmente en el supuesto de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/1998, por lo que tampoco puede prosperar este motivo de impugnación." (FJ 4º)*

En ese sentido, cabe señalar que el derecho positivo tampoco requiere una justificación adicional expresa. Únicamente hace alusión a esta cuestión el artículo 120.1 del RGPCAN, que apela a la debida motivación de la resolución en el procedimiento de tasación conjunta, así como a la *“debida concurrencia de las causas que justifican la urgente ocupación previstas en la legislación de expropiación forzosa”*.

Cuestión distinta es si la Administración actuante ha optado por el procedimiento individual. En tal caso, sí que deberá existir esa motivación adicional para la declaración de la urgencia, circunstancia que incluso algunas normas autonómicas han recogido expresamente, como el artículo 164.2 de la LOUA andaluza, 160.2 de la LOTCA canaria; 150.2 de la LOTAU castellano-manchega o 151.2 de la LOTEX extremeña, exigiendo que el expediente se acompañe de *“memoria justificativa de las razones particulares que motiven la urgencia”*<sup>477</sup>. En ese caso, tal y como señala la STS 14 de noviembre de 2000<sup>478</sup>:

*“Como declara, entre otras muchas, la sentencia de 30 de septiembre de 1992, recurso número 1581/1990, citada como infringida por la parte recurrente, el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que «Excepcionalmente [...] podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada» y el art. 56.1 del Reglamento previene que «El acuerdo en que se declare la urgente ocupación de bienes afectados por una expropiación deberá estar debidamente motivado con la*

<sup>477</sup> Así consta, literalmente, en la LOTAU castellano-manchega.

<sup>478</sup> Id Cendoj: 28079130062000100687/Nº de Recurso: 2939/1996.

*exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento previsto en el art. 52 de la Ley [...]».*

*Para que se pueda acordar la declaración de urgencia en un expediente expropiatorio, se necesita, pues, que se den dos presupuestos: a) Concurrencia de circunstancias de carácter excepcional, que aconsejen acudir a este especial procedimiento; y b) Motivación suficiente en el acuerdo en el que se declare, con exposición de las circunstancias que, en cada caso, justifican el acudir a tal excepcional procedimiento.*

*Así se deduce del hecho de que la Ley prevé para el expediente expropiatorio un cauce que podemos denominar ordinario y de que, al iniciar el texto del art. 52, utiliza el término «excepcionalmente».*” (FJ 6º).

En otro orden, pero en relación con la urgencia, también se plantea también otra cuestión que cuanto menos, debe invitar a la reflexión. Tal y como ha entendido el TS, en Sentencia de 16 de abril de 1991<sup>479</sup>:

*“A distinta conclusión ha de llegarse en cuanto a la impugnación del acuerdo del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera de 20 de marzo de 1986 que efectúa don Juan Pedro, con la consecuente estimación de la apelación y del recurso contencioso-administrativo en lo que a él se refiere, toda vez que a esta decisión conduce, en primer lugar, que el Ayuntamiento era órgano total y absolutamente incompetente para declarar de urgencia la expropiación, al estar reservada la facultad a la Junta de Andalucía conforme a lo dispuesto en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y en el Real Decreto 3.315/1983, de 20 de julio, de transferencia a la Junta de la competencia de la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por expropiación forzosa en la realización de los Planes Provinciales de Obras y Servicios”* (FJ 3º).

Es decir, el TS, ha entendido que el artículo 52 de la LEF veta a los órganos de la Administración local, la imposibilidad de declarar la urgente ocupación de bienes. Ahora bien, en el procedimiento de tasación conjunta, el legislador autonómico ha anudado a la resolución del procedimiento la declaración de urgencia, y la resolución de dicho procedimiento, ha sido atribuida expresamente por el legislador autonómico a las entidades que integran la Administración Local.

Frente a esta cuestión, DE LA CRUZ MERA<sup>480</sup>, entiende que en las Comunidades Autónomas donde el legislador no efectúa una atribución expresa<sup>481</sup> a favor de la

---

<sup>479</sup> Id Cendoj: 28079130031991100444/Nº de Recurso: no indicado.

Administración Local, la problemática se deberá solventar, en atención a la especialidad de la materia, aplicando supletoriamente los artículos 138.4 de la LS76 y 203.1 del RGU, que remiten a la Comisión Provincial de Urbanismo que corresponda, y con ella a los órganos autonómicos que corresponda.

***d) Otros efectos de la aprobación del expediente de tasación conjunta***

Además del efecto legitimador para la ocupación de la finca que tiene el pago o depósito de la valoración, la doctrina<sup>482</sup> ha extraído de la legislación autonómica y de su remisión a los apartados 6, 7 y 8 del artículo 52 de la LEF, otros efectos.

El primero de ellos es la inadmisibilidad de ejercer acciones posesorias. La remisión expresa que se efectúa al artículo 52.6 de la LEF excluye, una vez abonado o consignado el importe de la valoración formulada por la Administración, la posibilidad de interponer dichas acciones. Dicho precepto proclama la inadmisibilidad al poseedor de “*entablar interdictos de retener y recobrar*”. Ello supone una excepción a la regla general de la admisibilidad de recursos en sede jurisdiccional frente a las vías de hecho de la Administración (tanto por el cauce de los arts. 25.2, 30 y 32.2 de la LJCA, vía de hecho de la Administración; como por el posible cauce previsto en el art. 250 de la LECIV, acción posesoria en juicio verbal).

En ese sentido, como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>483</sup>, esta excepción constituye “*una especificación destinada al campo de las expropiaciones urbanísticas de la prohibición de inmisión judicial por el cauce interdictal respecto de las actuaciones de los órganos*

---

<sup>480</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “Comentario a los artículos 29 a 35”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), “Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 895 y 896. La autora señala que existen normas sectoriales, como el artículo 75 de la Ley autonómica 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma, en el que se reconoce al Ayuntamiento de Palma de Mallorca la capacidad de aprobar la declaración de urgente ocupación de los bienes y de los derechos afectados en los supuestos de expropiación por razones urbanísticas de iniciativa municipal previstas a la legislación urbanística o de expropiación forzosa y recogidas a las determinaciones de los planes.

<sup>481</sup> Como sucede en las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, País Vasco o la Comunidad de Madrid.

<sup>482</sup> Fernández Torres, cita a F.ENÉRIZ OLAECHEA, y analiza pormenorizadamente cada uno de los efectos en J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 557.

<sup>483</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 560.

administrativos” realizadas -como dispone el artículo 101 de la LRJPAC- “en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”.

Para cerrar esta cuestión, resta señalar que ésta excepción se une a la interdicción de la nulidad de actuaciones prevista en los artículos 199 del RGU (delimitación del ámbito) y 204 del RGU (proyecto de expropiación).

El segundo de los efectos, en atención a su remisión al artículo 52.7 de la LEF, es la preferencia en la determinación y pago del justiprecio expropiatorio, para aquellos propietarios que hayan manifestado su disconformidad con la valoración establecida por la Administración. Ello constituye una especialidad en el ámbito urbanístico, respecto a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LRJPAC, que establece guardar en el impulso de los expedientes, el orden riguroso de incoación, especialidad que deberá observar el Jurado de Expropiación que resuelva el expediente.

Como ha hecho notar la doctrina<sup>484</sup>, en la realidad, este régimen preferencial, ha quedado diluido como consecuencia de la acumulación de retrasos en la tramitación de procedimientos expropiatorios.

Por último, la remisión al artículo 52.8 de la LEF, provoca un efecto sobre el cálculo de los intereses de demora en la fijación del justiprecio<sup>485</sup>. Así, sobre el justiprecio acordado

---

<sup>484</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 560.

<sup>485</sup> Cuestión distinta a la anterior es la caducidad de la declaración de urgencia, que se reconoce en la STS de 10 de diciembre de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100197/Nº de Recurso: 4575/1993), pero sin determinar un plazo concreto:

“CUARTO.- Estos criterios son asumidos en reiterada jurisprudencia de esta Sala (así, en Sentencias de 30 septiembre y 3 diciembre 1992 [RJ 1992\9788]), sin que se advierta que, en el caso examinado, hayan resultado vulnerados, puesto que en la propia sentencia recurrida y en el fundamento jurídico sexto, se justifica la vía adoptada al señalar la Sala de instancia que de lo actuado, se infiere una justificación adecuada en la urgencia de la ocupación, que no queda desvirtuada por el proceder posterior del Ayuntamiento y aunque no existe un plazo de caducidad para las declaraciones de urgencia, no es posible admitir una eficacia indeterminada en el tiempo de esas declaraciones, admitiéndose que el transcurso de un dilatado período de tiempo, sin que desde la fecha de la ocupación se proceda a la fijación y pago definitivo del justiprecio, desnaturalice esa declaración excepcional.” (FJ 4º).

Por otro lado, la doctrina ha analizado la posibilidad de aplicar el artículo 44 de la LRJPAC, al procedimiento expropiatorio, remarcando la existencia de una muy tímida línea jurisprudencial en ese sentido, conformada por las STS de 19 de octubre de 2010, Id Cendoj: 28079130062010100499/Nº de Recurso: 1591/2006 (FJ 4º), y las SSTSJ del País Vasco 440/2005, de 1 de junio de 2005, Id Cendoj: 48020330022005100312/Nº de Recurso: 2264/2003 (FJ 5º) y 332/2006, de 28 de abril de 2006, Id Cendoj: 48020330012006100222/Nº de

definitivamente, se girará la indemnización en concepto de intereses de demora –regulados en el artículo 56 LEF-, con la especialidad de que el *dies a quo* será el siguiente a aquel en que se hubiera producido la ocupación de que se trata, y el *dies ad quem* será, tal y como señala la STSJ de Andalucía 401/2012, de 6 de febrero<sup>486</sup>:

*“aquél en el que efectivamente se satisfaga el justiprecio por la Administración expropiante o por el beneficiario al interesado o se deposite o consigne cuando fuera procedente (SSTS 09/04/2003 RJ 3692; 22/3/2001, RJ 2655; 28/1/1997 RJ 273; 6/6/1995 RJ 4610; 26/2/1993 RJ 1336.). La STS de 14/3/1989 (RJ 2016) dispone que la fecha final del cómputo para el devengo del interés por demora en el pago es en la que se produce el efectivo libramiento de pago, no a la que se refiera una posible carta de pago” (FJ. 4º).*

En la interpretación del artículo 52.8 de la LEF, el TS mantiene una línea consolidada en la que admite que ello será así, salvo en el supuesto de que la ocupación se demore seis meses más allá de la declaración de urgencia. En tal caso, sostiene que:

*“Como ha reiterado una conocida jurisprudencia de la Sala, de la que es ejemplo la de 23 de diciembre de 2002 (RJ 2003\590) y las que en ella se cita, y ratifica la de 11 de diciembre de 2003 (RJ 2003\9428), el dies a quo, a efectos del cómputo de los*

---

Recurso: 72/2005, (FJ. 2º y 3º) estas dos últimas, en procedimientos de tasación conjunta. Vid. B.LOZANO CUTANDA y J.ORTIZ BALLESTER, “¿Pueden caducar los expedientes expropiatorios?”, Diario La Ley, Nº 7821, Sección Tribuna, 20 Mar. 2012, Año XXXIII, Ref. D-126, Editorial LA LEY, Madrid, 2012.

<sup>486</sup> Id Cendoj: 18087330012012100350/Nº de Recurso: 2696/2004. Esta Sentencia destaca por su carácter didáctico, y sintetizador de la doctrina del TS. En ella, se conceptualizan los intereses de demora como “una modalidad de responsabilidad patrimonial de la Administración”, diferenciando entre la naturaleza de los intereses por demora en la fijación del justiprecio y los que se originan por demora en el pago del mismo –si bien, estos últimos, como se indica más adelante, no caben en las expropiaciones urgentes-:

*“Los intereses de demora constituyen una modalidad de responsabilidad patrimonial de la Administración, una indemnización que no integra el contenido material del justiprecio, pues mientras éste tiene una naturaleza conmutativa del bien o derecho expropiado por una masa monetaria, el interés representa un desplazamiento patrimonial que se impone a la Administración, o beneficiario, en razón de la demora (Sentencias del Tribunal Supremo- STS- de 26/10/93, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi (en lo sucesivo, RJ- 7203; STS 25/02/90 RJ 854). El interés por demora constituye, dicho en otras palabras, un crédito accesorio del justiprecio y una obligación por la demora en el pago -o fijación- de éste (STS 24/07/2001 RJ 8030).*

*La jurisprudencia ha diferenciado el fundamento o naturaleza de los intereses por demora en la fijación del justiprecio de los originados por la demora en el pago. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2001 (RJ 2655) señala que los primeros tienen una naturaleza indemnizatoria derivados del retraso en la tramitación del expediente por la Administración expropiante mientras que los segundos cumplen una función de resarcimiento a favor del interesado, por la indisponibilidad por su parte del montante económico que el justo precio representa y la disponibilidad de la Administración, o beneficiario, de tal masa monetaria que retiene en su poder; es decir, que, en el supuesto de intereses de demora en el pago, el abono de los mismos representa el concepto de interés en sentido estricto, remuneratorio por el uso temporal del dinero, o su retención, por el obligado al pago, y la indisponibilidad por parte de quién tiene el derecho al percibo del justiprecio dentro del plazo legalmente señalado.” (FJ 4º).*

intereses por demora en la tramitación del justiprecio, es el siguiente a la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos conforme a lo dispuesto en el artículo 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954\1848) y hasta que el justiprecio determinado definitivamente en vía administrativa se paga, deposita o consigna eficazmente, sin que, por tanto, exista solución de continuidad entre los intereses del artículo 56 –demora en la fijación– y 57 –demora en el pago– de la Ley de Expropiación Forzosa, salvo que la ocupación tuviese lugar después de transcurrido seis meses de la declaración de urgencia, pues al entenderse cumplido con ella el trámite de declaración de necesidad de ocupación artículo 52.1 de la Ley de Expropiación – el dies a quo será el siguiente a aquél en que se cumpla los seis meses de la declaración de urgencia, a menos que ésta no contuviese la relación de bienes o derechos expropiables sin referencia a un proyecto o replanteo, porque será desde este momento cuando se conocerán los que habrán de ser expropiados.” (STS de 7 de marzo de 2007<sup>487</sup>, FJ. 3º).

De ello se deduce que la especialidad del artículo 52.8 de la LEF, no excluye en todo caso, la aplicación de la regla general relativa a los intereses de demora prevista en el artículo 56 de la LEF.

Lo que no admite la jurisprudencia es el doble devengo de intereses<sup>488</sup>, utilizando el cauce de los intereses de demora derivados de la ocupación –art. 52.8–, y simultáneamente, el previsto para la demora en la tramitación –art.56–; ya que, como ha reconocido la STS de 5 de noviembre de 1991<sup>489</sup>, “(...) no es posible la percepción simultánea de los intereses del art. 56 y los del 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa aunque sí es posible el devengo sucesivo de ambos” (FJ. 4º).

---

<sup>487</sup> Id Cendoj: 28079130062007100096/Nº de Recurso: 7919/2003.

<sup>488</sup> Cuestión diferente a la señalada, es la demora en el pago de los intereses de demora, y el posible devengo de intereses de demora por la cantidad adeudada. La jurisprudencia, en un principio, rechazaba tal posibilidad al considerar que se incurriría en un supuesto de anatocismo (v.g. SSTS de 3 de marzo de 1994 y de 31 de mayo de 1996). Sin embargo, entre otras, las STSS de 19 de enero de 1998 y de 23 de febrero de 2002, reconocen que se está ante la reclamación de una cantidad líquida, rechazando el caso de anatocismo, y reconociendo que en caso de no ser abonada en el momento del pago del justiprecio, ésta cantidad generaría intereses de demora. Es muy ilustrativa de lo expresado la STSJ de Andalucía 401/2012, de 6 de febrero (Id Cendoj: 18087330012012100350/Nº de Recurso: 2696/2004):

“Por su parte, la STS de 9/3/2002 (RJ 3706), con amplia cita jurisprudencial (SSTS 23/2/2002, RJ 1628; 6/10/2001 RJ 9196; 10/2/2001, RJ 657; 23/5/2000 RJ 7371; 13/2/1999, RJ 1794; 19/1/1998, RJ 347; 22/9/1997, RJ 6475; 15/2/1997, RJ 1196), establece que los intereses de demora en la tramitación y pago del justiprecio constituyen, una vez abonado éste, una deuda de cantidad líquida que, de no pagarse, genera, conforme a lo dispuesto por el artículo 1.101 del Código Civil, una obligación de indemnizar los daños y perjuicios si se hubiese incurrido en mora, cuya indemnización, al tratarse de una obligación dineraria, ha de consistir, salvo pacto en contrario, en el interés legal, de acuerdo con el artículo 1.108 CC, incurriendo en mora desde que el acreedor exige judicial o extrajudicialmente el abono de los intereses una vez satisfecho el justiprecio.” (FJ. 4º).

<sup>489</sup> Id Cendoj: 28079130011991102446/Nº de Recurso: no indicado.



Asimismo, en las expropiaciones urgentes, el retraso en el pago del justiprecio no se indemniza con una nueva consideración del interés legal<sup>490</sup>. La STS de 28 de mayo de 1991<sup>491</sup> interpreta que:

*“Los intereses cuando se sigue el procedimiento de urgencia se devengan desde el día siguiente a la ocupación -si ésta es anterior al transcurso de seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio- hasta el momento del pago absorbiendo los demás intereses de demora -sentencias de 24 de octubre de 1979 (RJ 1979\3921) y 30 de abril de 1981- por lo que en este supuesto no procede conceder los de demora en la tramitación -art. 56- ni los del pago del art. 57, para evitar la duplicidad de abonos.” (FJ 8º)*

Cuestión distinta a las planteadas es a quién es imputable la demora, y por tanto, quién debe hacer frente al abono de los intereses. Ésta puede ser imputable a la Administración expropiante –o en su caso, al beneficiario-, al expropiado, o incluso al propio Jurado. En este último supuesto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que:

*“Aunque en el procedimiento de urgencia el bien o derecho puede ser ocupado con anterioridad a la tramitación del expediente de justiprecio, como permite el artículo 52.6 de la Ley de Expropiación Forzosa, ello no excusa al Jurado de su deber de fijar el justiprecio dentro de los plazos al efecto establecidos, y que, en este caso, no ha respetado, al haber tardado en resolver quinientos once días cuando el plazo máximo que tenía para decidir es el de quince días, según lo disponía el artículo 34 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

*En atención a todos los preceptos citados, esta Sala ha declarado insistentemente (Sentencias de 9 de febrero de 1993 [RJ 1993\703], 17 de enero [RJ 1994\43] y 24 de octubre de 1994 [RJ 1994\8811], 3 de mayo de 1999 [RJ 1999\4908], 23 de mayo [RJ 2000\7368] y 6 de junio de 2000 [RJ 2000\7374], 10 de febrero [RJ 2001\657], 17 de abril [RJ 2001\9306], 9 de junio [RJ 2001\8214] y 6 de octubre de 2001 [RJ 2001\9196], además de las referidas en la demanda) que el pago de los intereses de demora en la tramitación del justiprecio no debe recaer sobre la Administración expropiante ni sobre el beneficiario, que no sean responsables del retraso, pues el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa sólo impone a la Administración expropiante el deber de pagar los intereses de demora en la determinación del justiprecio cuando es la culpable, mientras que el artículo 72.1 del Reglamento de dicha Ley, recogiendo el principio general de la responsabilidad por culpa, establece*

---

<sup>490</sup> Sobre esta cuestión Vid. M.LÓPEZ FUERTES, “Los intereses expropiatorios: ¿burla o retribución?”, en F.SOSA WAGNER (Coord.), “El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 1511-1540, en particular, pág. 1516.

<sup>491</sup> Id Cendoj: 28079130011991101401/Nº de Recurso: no indicado.

*que la responsabilidad por demora en la determinación del justiprecio se imputará al causante de la misma.” (STS de 23 de febrero de 2002<sup>492</sup>, FJ. 2º).*

#### **4. Otras cuestiones del procedimiento expropiatorio**

En lo que se refiere la valoración, pago y toma de posesión de los bienes expropiados, así como su inscripción en el Registro de la Propiedad, todas ellas son cuestiones que en términos generales, no revisten peculiaridad alguna por el hecho de tramitarse en el marco del sistema de expropiación, sin perjuicio de los matices que se han indicado anteriormente en relación al procedimiento de tasación conjunta, y de las precisiones que harán a continuación. Tampoco presenta peculiaridad alguna el derecho al realojo y retorno, con relación a las restantes expropiaciones urbanísticas.

##### ***a) Valoraciones***

En lo que respecta a las valoraciones, en el Capítulo I del presente trabajo se ofrecían unas breves pinceladas acerca del marco competencial y de la evolución legislativa que esta cuestión había experimentado con el paso del tiempo. En la actualidad, tal y como establecen los artículos 30.1 y 21.1 b) de la LS08, todas las valoraciones expropiatorias se deben fijar conforme a los criterios de valoración contenidos en la propia LS08 y desarrollados en el RVLS08.

El nuevo régimen de valoraciones implantado por la LS07, supone sin duda la remoción de un importante escollo que dificultaba la aplicación del sistema de expropiación, debido a los altos justiprecios que se debían abonar a los propietarios de terrenos urbanizables. Por ello, como señala PARADA VÁZQUEZ<sup>493</sup>, este nuevo régimen de valoraciones abre “*posibilidades inéditas a este sistema de ejecución*”.

---

<sup>492</sup> Id Cendoj: 28079130062002100385/Nº de Recurso: 161/1998.

<sup>493</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 402.

En relación a la valoración de los bienes y derechos, una cuestión a la que sí se debe prestar especial atención en el marco del sistema de expropiación es el momento a que éstas se deben entender referidas. Tal y como señala el artículo 21.2 b) de la LS08 (y el 136 del RGU), se entenderán referidas al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado, o al de exposición al público del proyecto de expropiación cuando se siga el procedimiento de tasación conjunta. Concretamente, en lo que respecta al momento de exposición al público del proyecto de expropiación en la tasación conjunta, la reciente STSJ de Madrid 978/2014 de 24 de julio<sup>494</sup>, ha señalado que:

*“Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2013 (recurso 397/2010) "en este tipo de supuestos, cuando se trata de proyectos expropiatorios seguidos por el sistema de tasación conjunta, el momento de referencia para la valoración habrá de ser, conforme a la previsión de dicha norma, el de exposición al público del proyecto de expropiación. Así se dijo ya en la reciente sentencia de esta Sala y sección de 8 de julio de 2011, recaída en casación 4392/2007. Además, con cita de la sentencia de la misma Sala de 15 de junio de 2000, dictada en autos de casación nº 761/96, también en aquélla se viene a decir, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 136 del Reglamento de Gestión Urbanística que, conforme a lo que ya se decía en la última de las citadas sentencias, se debe concretar la fecha de referencia valorativa en expedientes de tasación conjunta en la de exposición al público del proyecto de expropiación. En idéntica línea se expresa la Sala en su sentencia de 14 de abril de 2007, recaída en el recurso nº 9122/2003.*

*No estará de más recordar literalmente lo que sobre este particular asunto decíamos en la sentencia de fecha 15 de junio de 2000 , citada en la anteriormente referida también de 8 de julio de 2011 : "En el caso de autos nos encontramos ante un expediente de valoración conjunta y por tanto tal valoración debe venir referida por imperativo del artículo 136 del Reglamento de Gestión Urbanística a la fecha de exposición al público del proyecto de expropiación, exposición que según el artículo 202 del mismo instrumento normativo debe efectuarse mediante la inserción de anuncios en el BOE, en el de la respectiva provincia y en un periódico de los de mayor circulación. En consecuencia, tal exposición no puede entenderse efectuada hasta que se producen las tres publicaciones antes referidas. En ningún caso cabe apreciar que la fecha a que debe referirse la valoración sea la de la aprobación inicial del Proyecto de expropiación y acuerdo de exposición al público (...), pues ello es contrario al tenor literal del artículo 136 del Reglamento" (FJ 4 c).*

---

<sup>494</sup> Id Cendoj: 28079330042014100996/Nº de Recurso: 1038/2010.

### **b) Pago del justiprecio**

En lo que respecta al pago del justiprecio, además de lo indicado en un capítulo anterior en relación con el pago en especie, cabe añadir que, en todo caso y tal y como establece el artículo 30.3 de la LS08, sólo procederá hacerlo efectivo a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario, o bien, en su defecto, aporten los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad. En caso contrario, procederá consignar el justiprecio. En ese sentido, conviene tener en consideración que la STS de 20 de junio de 2005<sup>495</sup>, entiende que

*“Esta Sala considera, por tanto, que la solución adecuada (...), es la de mantener la consignación de la cantidad objeto de justiprecio en tanto en cuanto se acredite la existencia de procedimiento judicial en relación con la titularidad del derecho debatido, o todas las partes afectadas resuelvan la controversia pendiente de mutuo acuerdo y ello en aplicación de lo establecido en el art. 50 de la Ley de Expropiación Forzosa y 51 de su Reglamento, precepto este último que contiene una relación de los supuestos de consignación más amplia que la establecida en el art. 50 de la Ley, en efecto, mientras que este se refiere a la consignación para los supuestos en que el propietario rehusara el justiprecio o cuando hubiere «cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración», el art. 51 del Reglamento contiene una relación más amplia de los supuestos en que es procedente la consignación y así en su apartado b), establece como procedente dicha consignación, cuando existiera cualquier cuestión o litigio entre los interesados o entre estos y la Administración.” (FJ 4º).*<sup>496</sup>

El procedimiento de pago del justiprecio se encuentra desarrollado, además de en el citado artículo 30 de la LS08, en los artículos 205 a 208 del RGU. Muy pocas normas autonómicas han incorporado el procedimiento de pago del justiprecio a su articulado. De entre las que lo han hecho, algunas efectúan referencias mínimas a cuestiones procedimentales puntuales<sup>497</sup> (como los arts. 206.2 LUA aragonesa o 125.3 de la LSIB), mientras que otras, directamente se remiten a lo que disponga la normativa estatal (art. 167 de la LOTRUC

<sup>495</sup> Id Cendoj: 28079130012005100042/Nº de Recurso: 2342/2003.

<sup>496</sup> La Sentencia contiene un interesante voto particular que formula el Magistrado, Don Francisco González Navarro.

<sup>497</sup> Lo que sí ha regulado el legislador autonómico, y con bastante precisión, es cuándo y cómo, en su caso, procede el pago del justiprecio en especie. No obstante, esta cuestión no presenta particularidad alguna en el sistema de expropiación, con relación a las restantes expropiaciones urbanísticas.

cántabra; 89.4 de la LUCYL castellano y leonesa; 144.3 de la LOUGA gallega; o 191.4 de la LSCM).

Del RGU, cabe destacar su artículo 206, que regula los supuestos en los que procede consignar el justiprecio en la Caja General de Depósitos, consignación que se regirá por lo dispuesto en el artículo 50 de la LEF y en su Reglamento. En ellos, se reconoce<sup>498</sup> la facultad de que el expropiado perciba la indemnización hasta el límite en que haya conformidad entre aquél y la Administración, sin perjuicio de que exista litigio pendiente.

### ***c) Ocupación de los bienes e inscripción registral***

Por último, también en el Capítulo I del presente trabajo se analizaba brevemente el título competencial y la legislación reguladora de la ocupación de los bienes y su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Como señala ARNAIZ EGUREN<sup>499</sup>, hasta la LS56 la expropiación urbanística había sido una cuestión abordada de manera confusa en su relación con el Registro de la Propiedad. Sin embargo, a partir de la LS56, y la puesta en marcha de políticas de creación de patrimonios públicos del suelo dirigidas a incrementar la oferta de superficie edificable, el Registro de la Propiedad se convierte en una “*necesidad imperiosa*”, ya que el adquirente posterior, exige a la Administración la oportuna inscripción registral del inmueble adquirido.

El artículo 32 del RH señala que los asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa, se practicarán conforme a las normas establecidas en el propio artículo y en la legislación especial.

---

<sup>498</sup> El artículo 50.2 de la LEF establece que: “*El expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio*”.

<sup>499</sup> Vid. R. ARNAIZ ARANGUREN, “*Notas sobre el contenido del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Normas complementarias al Reglamento de la LHIRPANU*”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario “Urbanismo”, Madrid, julio 1999, pág. 528.

Dicho precepto regula la nota marginal necesaria al inicio del procedimiento expropiatorio, la cual, como señala ACEDO-RICO HENNING<sup>500</sup> “*supuso una innovación importante en los procedimientos expropiatorios, ya que dio lugar a una mayor seguridad desde el punto de vista registral*”; y del mismo se puede colegir que en las expropiaciones urbanísticas, la normativa registral general, deberá ser acomodada con las previsiones que pudieran existir sectorialmente.

Como legislación especial, cabe tener en consideración, en primer término, los artículos 30 a 32 de la LS08<sup>501</sup>. De ellos se pueden predicar, entre otras, las siguientes notas características:

- En línea con la presunción legal de derechos inscritos contenida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, el artículo 30.3 de la LS08, establece que llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se hará efectivo a los interesados que aporten certificación registral a su favor en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del RH, o en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificación negativa del Registro de la Propiedad.
- Cuando haya pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, podrá pagarse el justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado conforme a la legislación hipotecaria o con acta de notoriedad, tramitada conforme el artículo 209 del Reglamento Notarial.
- De acuerdo con el artículo 31.1 de la LS08, “*el acta de ocupación para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio será título inscribible*”<sup>502</sup>, siempre que incorpore todos los elementos que requiere el propio artículo. En su elaboración, la

---

<sup>500</sup> Vid. F.ACEDO-RICO HENNING, “*Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*”, Fundación Beneficentia et Peritia Iuris-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pág. 124.

<sup>501</sup> Preceptos que están redactados en términos muy similares a sus antecedentes, los artículos 222, 223 y 224 de la LS92 y 39 de la LS98.

<sup>502</sup> Para FERNÁNDEZ TORRES, con amparo en la STS de 10 de marzo de 1997, será necesaria el levantamiento de tantas actas de ocupación como fincas incluidas en el procedimiento expropiatorio haya, o sea “en cuanto están integradas en el acuerdo de necesidad de ocupación”. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 564. Todo ello, aún cuando se está tramitando por el procedimiento de expropiación conjunta; y con independencia, de que la Administración actuante se decante por la inscripción conjunta de la totalidad de las superficies expropiadas (art. 24.2 del RHU).

Administración también deberá tener presente la todavía vigente Orden Ministerial de 9 de marzo de 1964, que determina los requisitos que deben reunir las actas en las que conste la ocupación de los terrenos.

- La Administración podrá inscribir, aún cuando no conozca la existencia de propietarios que no han comparecido en el expediente, pudiéndose llegar a producir situaciones de doble inmatriculación. En ese caso, el artículo 31.2 de la LS08, otorga preferencia a la Administración, todo ello, sin perjuicio de las garantías que se señalan a favor de los terceros en el artículo 32 de la LS08.
- Conforme el artículo 32.1 de la LS08, la Administración será mantenida en la posesión de las fincas, una vez inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma. Con ello, se formula una previsión de que las adquisiciones expropiatorias que lleve a cabo la Administración, originan una situación similar a la prevista en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.
- La Administración podrá actuar aún cuando el titular registral no comparezca. La finca se inscribirá a nombre de la Administración, regulando los apartados 2, 3 y 4 del artículo 32 de la LS08, las consecuencias jurídicas que pueden derivarse en los distintos supuestos.

Junto a la LS08, también se deben tener en consideración las previsiones del Capítulo III del RHU<sup>503</sup>. Dichas normas complementarias esencialmente, en palabras de ARNAIZ EGUREN<sup>504</sup>, tratan de responder a la “*compleja realidad*” generada por la posible aplicación del procedimiento de tasación conjunta ya no sólo a las expropiaciones sistemáticas, sino a todas las expropiaciones urbanísticas -cuestión a la que ya nos hemos referido anteriormente-.

El RHU, contempla las particularidades que puede generar la utilización de uno u otro procedimiento, si bien el artículo 22.3 remite “*el reflejo registral de las operaciones*”

---

<sup>503</sup> Para ACEDO-RICO HENNING, la nota marginal del artículo 32 del RH, viene recogida en el artículo 22 del RHU, la cual es “complementaria” de la anterior, no constituyendo “*otra nota marginal que duplique a la primera*”, vid. F.ACEDO-RICO HENNING, “*Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*”, Fundación Beneficentia et Peritia Iuris-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pág. 124.3

<sup>504</sup> R.ARNAIZ ARANGUREN, “*Notas sobre el contenido del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Normas complementarias al Reglamento de la LHIRPANU*”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario “Urbanismo”, Madrid, julio 1999, pág. 528.

correspondientes a los bienes expropiados siguiendo el procedimiento individualizado, a *“lo establecido con carácter general en la legislación hipotecaria y de expropiación forzosa”*; efectuando, los artículos 23 y siguientes, una regulación pormenorizada del procedimiento de inscripción cuando la Administración haya seguido el procedimiento de tasación conjunta.





## Capítulo V

### La liberación de la expropiación

La principal nota característica del sistema de expropiación es que, en su seno, la gestión y ejecución del planeamiento dentro del ámbito es asumida íntegramente por la Administración actuante, lo que se traduce en la exclusión del proceso de transformación, de los propietarios de todos los bienes y derechos del ámbito.

No obstante lo anterior, esa exclusión no siempre es absoluta, ya que en determinados supuestos algunos propietarios, eso sí, de manera excepcional y muy limitada, van a poder participar en la ejecución del planeamiento mediante el sistema de expropiación a través de la liberación de la expropiación, que como su propio nombre indica, va a permitir al propietario del bien o derecho conservar tal condición, e integrarse - aunque de modo limitado- en el propio proceso de transformación urbanística.

Por otro lado, cabe destacar que un grupo de Comunidades Autónomas (Andalucía - con matices-, Castilla y León, Madrid y la Región de Murcia), ha incorporado a su ordenamiento jurídico un “*derecho preferente a la adjudicación*” en el procedimiento de licitación de la concesión, a favor de las agrupaciones de propietarios que representen un porcentaje de la superficie total del ámbito. Esta figura, sin duda, constituye al menos parcialmente, una transformación de la idiosincrasia del sistema de expropiación.

#### 1. Introducción: marco normativo y concepto

Como principio general del sistema de expropiación, todos los bienes y derechos que sean necesarios para la realización de la *causa expropriandi* deben ser expropiados, si bien,

excepcionalmente, a través de la liberación<sup>505</sup> cabe la posibilidad de excluir del proceso expropiatorio a ciertos bienes, aunque se encuentren incluidos dentro de la superficie del ámbito.

Por ello, la liberación de la expropiación puede ser considerada el más significativo exponente, dentro de la excepcional participación de los propietarios en la gestión del sistema de expropiación. GONZÁLEZ DE LARA GÁMIZ<sup>506</sup>, considera “a la regulación de los convenios de liberación de las expropiaciones forzosas”, una muestra más del principio de participación de la iniciativa privada en la ejecución del planeamiento.

El DLEU tiene su antecedente inmediato en el Decreto 2069/1959, de 26 de noviembre<sup>507</sup>, primera norma del ordenamiento jurídico español que abordó de manera sistemática la regulación de la liberación.

Desde 1959 a nuestros días la liberación se ha configurado como una particularidad propia del sistema de expropiación. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO<sup>508</sup> la califica como “un supuesto no encuadrable en ninguna de las otras modalidades expropiatorias al margen de la urbanística”, que únicamente es posible utilizar en los supuestos de ejecución sistemática.

---

<sup>505</sup> Para FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO la elección del término “liberación” para denominar a esta figura no le parece “la más acertada”. No obstante, pienso que el término no es tan desafortunado ya que en puridad la figura encaja con la tercera acepción señalada en el Diccionario de la lengua española de la RAE “3. Cancelación o declaración de caducidad de la carga o cargas que real o aparentemente gravan un inmueble” (22ª edición). Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, “La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza”, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, pág. 24 y ss.

<sup>506</sup> Vid. R.GONZÁLEZ DE LARA GÁMIZ, “Capítulo 16. Ejecución del planeamiento: disposiciones generales”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Andalucía”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, pág. 549.

<sup>507</sup> Como indica FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, el Decreto de 1959 ya contaba con precedentes normativos donde se regulaba la liberación, como las Leyes de Ordenación Urbana de Madrid, Barcelona y Bilbao. Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, “La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza”, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, pág. 22.

Por su parte, MARTÍNEZ USEROS, parece situar al Decreto 2069/1959, en el marco del artículo 56 de la LS56, Vid. J.E.MARTÍNEZ USEROS, “La ordenación urbana y la expropiación forzosa”, Anales de la Universidad de Murcia, Facultad de Derecho, vol. 31, núm. 1-2, 1973, pág. 107-168, pág. 158.

<sup>508</sup> Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, “La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza”, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, págs. 17 y 18.

No obstante, la normativa sectorial, de forma más o menos puntual, ha ido extendido progresivamente su presencia a otro tipo de expropiaciones fuera del sistema de expropiación.

En primer término, y aunque resulte llamativo por una cuestión de títulos competenciales, el legislador estatal ha contribuido a dicha extensión, ya que a través del artículo 13.2 a) de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha determinado que en las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbana cuya *“forma de gestión sea la expropiación”*<sup>509</sup> la liberación no tendrá carácter excepcional, pudiendo ser acordada discrecionalmente por la Administración *“cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan”*. No obstante, la concreta aplicación y alcance de esta medida, corresponderá al legislador autonómico; habiendo sido incorporada la misma a algunas normas autonómicas, como el artículo 95.7 de la LSIB balear, o en el art. 157.5 de la LUCYL castellano y leonesa.

Por su parte, el legislador urbanístico autonómico, también ha extendido la liberación más allá del sistema de expropiación. En Canarias, de forma puntual, dentro del sistema de ejecución empresarial (art. 118.2 b de la LOTCA y art. 97 del RGPCAN) se contempla la liberación *“del bien o bienes sujetos a expropiación”*. En esa línea se situaba el ya derogado art. 113.2 de la LSCM madrileña, que preveía que el supuesto de ejecución por adjudicatario en concurso, la posibilidad de que éste pudiera instar a la Administración a la liberalización, a fin de incorporar a la gestión a propietarios del suelo.

Con una vocación más generalista que los anteriores, el artículo 111 de la LUCAT<sup>510</sup> catalana, hace extensiva la liberalización a las expropiaciones efectuadas por razones urbanísticas, *“siempre y cuando no estén reservados para dotaciones urbanísticas públicas y*

---

<sup>509</sup> Ello hace que se pueda estar ante una expropiación sistemática, o bien ante la expropiación como un medio instrumental o modalidad de gestión.

<sup>510</sup> Si bien, a pesar de ese carácter generalista del artículo 111 de la LUCAT de 2010, lo cierto es que el vigente artículo 214 del RLUCAT de 2006, únicamente aborda la regulación de la liberación de las expropiaciones en el marco del sistema de expropiación

*quede garantizada la efectiva ejecución del planeamiento urbanístico*”. En una línea similar al anterior se sitúa el artículo 148 de la LOTAU castellano-manchega.

La liberación de la expropiación estaba regulada en los artículos 174 a 176 de la LS92, si bien dichos preceptos fueron anulados por la STC 61/1997, de 20 de marzo, al tener carácter supletorio. Por ello, a día de la fecha, en su defecto y en el de normativa autonómica correspondiente, habría que acudir a sus antecedentes, recogidos en el Decreto 458/1972, de 24 de febrero, por el que se establecen normas sobre liberación de expropiaciones urbanísticas.

A día de la fecha la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas ha regulado la liberación (vid. arts. 121 de la LOUA andaluza; 149.2 de la LUA aragonesa; 186 de la LUAS asturiana; 95 de la LSIB; 128 de la LOTCA y 118 del RGPCAN canarios; 163 de la LOTRUCÁ cántabra; 111 de la LUCAT y 214 del RLUCAT catalanes; 148 de la LOTAU castellano-manchega; 91 de la LUCYL y 282 del RUCYL castellanos y leoneses; 148 de la LOTEX extremeña; 146 y 147 de la LOUGA gallega<sup>511</sup>; 154 de la LOTURI riojana; 122 de la LSCM madrileña; 224 de la LOTUM murciana; 185 de la LOTUNA navarra y 175 de la LSPV vasca). De hecho, la única Comunidad Autónoma que en la actualidad carece de disposiciones en este sentido es la Comunidad Valenciana<sup>512</sup>.

Aunque la extensión y grado de detalle con que abordan esta cuestión los legisladores autonómicos es dispar, una nota característica tanto de la normativa autonómica actual como de la anterior normativa estatal es su parquedad y en determinadas cuestiones, su

---

<sup>511</sup> El legislador gallego no emplea el término liberación de la expropiación, sino “*exclusión de la expropiación*”.

<sup>512</sup> Ni la vigente LUVA, ni la anterior Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana contienen disposición alguna al respecto. Sin embargo, la disposición final primera de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalidad Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, sí admitía la aplicación en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma de los artículos 174.2 y 176 de la LS92, que determinaban de un lado la imposibilidad de acordar la liberación si la expropiación venía motivada por el incumplimiento de deberes urbanísticos, y de otro, fijaban las consecuencias del incumplimiento de los deberes urbanísticos básicos establecidos en la resolución liberatoria. Todo ello plantea el problema de la posible aplicación del Decreto estatal 458/1972, de 24 de febrero.

No obstante lo anterior, ACEDO-RICO HENNING, en el año 2003, excluía la posible aplicación de la liberación en la Comunidad Valenciana. Vid. F.ACEDO-RICO HENNING, “*Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*”, Fundación Benéficencia et Peritia Iuris-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pág. 142.

imprecisión<sup>513</sup>. Como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>514</sup>, esta situación beneficia a la Administración expropiante, que puede actuar “*con mayor libertad si cabe*”.

En esa línea crítica se sitúa también MARTÍNEZ USEROS<sup>515</sup>, quien estima que si a dicha inconcreción se le suma el “*carácter eminentemente discrecional*” de la liberación, la posibilidad de que ésta se lleve a cabo es “*muy relativa*”.

Conceptualmente, la liberación se configura como una facultad o potestad discrecional que posee la Administración, para excluir excepcionalmente, a determinados bienes en el marco del procedimiento expropiatorio, mediante la imposición de una serie de condicionantes a sus propietarios que aseguren y garanticen la exacta ejecución del planeamiento dentro del ámbito<sup>516</sup>. Más adelante se analizará el alcance y límites de esta potestad discrecional.

En ocasiones la liberación ha sido confundida con otras figuras. La doctrina<sup>517</sup> ha hecho hincapié en diferenciarla, por ejemplo, del desistimiento, la caducidad o la reversión. Incluso la jurisprudencia ha dejado constancia de que, en ocasiones, el concepto de liberación se ha visto desdibujado en el propio ámbito administrativo, convirtiéndolo en una figura jurídica diferente a la prevista en el Decreto de 1972, como pone de relieve la STS 180/86, de 26 de abril<sup>518</sup>,

---

<sup>513</sup> Para DE LA CRUZ MERA, en el año 1999, la nota común de la legislación autonómica en esta materia era su similitud con el derecho estatal, circunstancia que en la actualidad, en mayor o menor medida, se puede seguir predicando. Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*La legislación autonómica en materia de expropiaciones urbanísticas*”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario “Urbanismo”, Madrid, julio 1999, págs. 303.

<sup>514</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 578.

<sup>515</sup> Vid. J.E.MARTÍNEZ USEROS, “*La ordenación urbana y la expropiación forzosa*”, Anales de la Universidad de Murcia, Facultad de Derecho, vol. 31, núm. 1-2, 1973, pág. 107-168, pág. 158.

<sup>516</sup> PIZARRO NEVADO califica a la liberación como “*facultad excepcional que puede ejercitarse cuando no comprometa la adecuada ejecución del plan*”. Vid. R.PIZARRO NEVADO, “*Sistema de expropiación*”, en L.MARTÍN REBOLLO y R.O. BUSTILO BOLADO (Dir.), “*Fundamentos de Derecho Urbanístico*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, Capítulo 37, págs. 585-598, pág. 590.

También se pone el acento en dicha discrecionalidad en la obra de F.LLISSET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “*Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 219.

<sup>517</sup> Vid. F.GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, “*El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas*”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 13, Madrid, 2002, págs. 11-56.

<sup>518</sup> Id Cendoj: 28079130011986103811/Nº de Recurso: 288/1985.

*“(…) pretendía, con independencia de la mayor o menor precisión de la terminología empleada, la exclusión de su finca de la referida expropiación, con los efectos consiguientes en orden a su desafectación y liberación, al comprobar que no era necesaria para realizar el proyecto legitimador, pero efectivamente acreditó en la primera instancia jurisdiccional con el informe incorporado al ramo de prueba de la parte actora, que obra en el folio 49 de los autos, basado a su vez en los emitidos por los propios Servicios Técnicos y Jurídicos de Coplaco, petición indebidamente desestimada en vía administrativa con fundamento en el Decreto 458 de 1972, de 24 de febrero, referido a expropiaciones urbanísticas, en el que se regula una liberación expropiatoria que responde a finalidades distintas y requiere por tanto presupuestos diferentes, sin que el hecho de que el órgano administrativo aplique una normativa inatinentemente vincule a los Tribunales en cuanto a la que es procedente, siendo correcta la afirmación que se hace en la sentencia de la Sala Tercera de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Madrid, de fecha 25 de noviembre de 1983 , en el sentido de que no se trata en este caso de una liberación específica de las previstas en el Decreto de 24 de febrero de 1972, sino de la inclusión improcedente de la finca objeto del recurso entre las afectadas por la expropiación y consiguiente necesidad de liberarla, argumento que se refuerza por la solución distinta adoptada por la Administración en cuanto a esta finca respecto de otras que, en situación idéntica, fue aceptada su liberación por la Gerencia Municipal de Urbanismo” (FJ. 3º).*

Incluso, un concepto distorsionado de liberación, en ocasiones ha encontrado el amparo de los Tribunales de Justicia. Así sucede por ejemplo, en el supuesto de hecho enjuiciado en la STS de 27 de abril de 2005<sup>519</sup>, consistente en que una entidad local ante la desaparición de una serie de situaciones arrendaticias y precariales, consecuencia de unos siniestros por inundaciones, adopta un Acuerdo en el que reconocer que no existía causa para la inclusión de dichos afectados en el expediente expropiatorio (ni para la fijación previa de criterios indemnizatorios), y acuerda la “liberación de la expropiación, puesto que lo que no existe no puede ser ocupado”. Ante ello, el Tribunal recuerda su jurisprudencia sobre el desistimiento de la expropiación, señalando que:

*“También ha de estarse entre otras a la Sentencia de esta Sala de 8 de Junio de 1.999 (Rec. Casación 2508/95) que señala:*

*"Esta Sala tiene declarado que, si bien la paralización de un expediente expropiatorio obliga a la Administración a proseguirlo mediante los trámites correspondientes a la fijación del justiprecio hasta su terminación (Sentencias de esta Sala de 2 de marzo de 1988, 28 de septiembre de 1985 [RJ 1985\5276], 22 de febrero de 1985 [RJ*

---

<sup>519</sup> Id Cendoj: 28079130062005100448/Nº de Recurso: 5537/2001.

1985\768], 21 de diciembre de 1990 [RJ 1990\10513], 18 de febrero de 1993 [RJ 1993\812], 28 de marzo de 1995 [RJ 1995\2075] y 21 de febrero de 1997 [RJ 1997\991]), ello sólo tiene lugar cuando no concurren los presupuestos para el desistimiento, pues, como declara la Sentencia de 21 de febrero de 1997 antes citada, iniciado el expediente de justiprecio, la Administración expropiante, al menos cuando no se ha producido todavía la ocupación de los bienes expropiados, puede desistir expresa o tácitamente de la expropiación y en este caso no está obligada a proseguir el expediente expropiatorio, sino a indemnizar los daños y perjuicios originados a los expropiados. La imposibilidad de desistir de la expropiación, como declaran las Sentencias de 2 de junio de 1989 (RJ 1989\4308) y 23 de marzo de 1993 (RJ 1993\1913), se produce cuando ésta está ya consumada por haberse producido la ocupación material del bien expropiado o por haberse fijado el justiprecio, ya que entonces surge un derecho subjetivo del expropiado que no puede quedar vulnerado con un desistimiento del beneficiario de la expropiación y se conculcaría además lo dispuesto en el art. 6.2 del Código Civil, según el cual la renuncia de los derechos reconocidos por las leyes sólo será válida cuando no contraría el interés o el orden público ni perjudique a terceros" (FJ. 4º)

Y con apoyo en dicha jurisprudencia, el Tribunal Supremo estima que el acuerdo municipal de liberación, motivado en “el no haber sido necesaria la ocupación de bienes relacionados o adquirir los derechos indispensables para el fin de la expropiación, ello conforme al art. 15 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa y entender que desaparecidos los bienes arrendados se extingue el arrendamiento lo que se había producido con anterioridad al juicio de la expropiación”, es ajustado a derecho, asimilando así liberación y desistimiento.

Por último, cabría plantearse si existe algún tipo de conflicto entre las previsiones en materia de reversión de la LS08 y la liberación de las expropiaciones. Los apartados 1.c) y 2 del artículo 34.1 de la LS08, limitan la procedencia de la reversión, en aquellas expropiaciones acometidas para la ejecución de una actuación de urbanización (expropiaciones sistemáticas), exclusivamente a que hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido, otorgando al expropiado en otros casos, un derecho a la retasación. En esta cuestión, el legislador ha recogido la interpretación que el TS venía efectuando del derecho de reversión en las expropiaciones sistemáticas recogido en el art.



225.3 de la LS92 (entre otras, en las STS de 4 de julio de 2005<sup>520</sup> y de 8 de noviembre de 2006<sup>521</sup>).

En referencia a una hipotética colisión, DE LA CRUZ MERA entiende que la liberación se trata de “una típica técnica de gestión urbanística” en “la que prevalece dicho carácter frente a la posible regulación del derecho de reversión en sí mismo”<sup>522</sup>.

## 2. Requisitos, y plazos de presentación y resolución

### a) *Requisitos de solicitud*

Conforme al artículo 1 del DLEU, podrán ser objeto de liberación bienes “*de propiedad privada o que tengan el carácter de patrimoniales*”, especificando así que la posibilidad de liberar podrá alcanzar a aquellos bienes que sean titularidad de particulares, y a los patrimoniales titularidad de otras Administraciones Públicas (los bienes de dominio público y los bienes comunales, están sujetos a distintos regímenes exorbitantes de protección).

La fórmula empleada por el artículo 1 del DLEU, es amplia y no restrictiva, sin que la normativa autonómica presente peculiaridades en esta cuestión. Hay normas que han empleado la fórmula estatal en su literalidad (art. 186.1 LUAS asturiana; 95.1 LSIB balear; 214.1 del RLUCAT catalán; 154.1 de la LOTURI riojana; 185.1 de la LOTUNA navarra) y otras, que han pretendido efectuar una definición omnicompreensiva de aquellos bienes que son susceptibles de liberación, como sucede por ejemplo en los art. 121.1 de la LOUA andaluza; 128.1 de la LOTCA canaria; 148.1 de la LOTAU castellano-manchega o 140.4 de la LOTEX extremeña, que hacen alusión a “*determinados bienes y derechos*”; o con el art. 149.2 b) de la LUA aragonesa, donde se hace mención a “*bienes, derechos y aprovechamientos*”.

---

<sup>520</sup> Id Cendoj: 28079130062005100415/Nº de Recurso: 709/2002.

<sup>521</sup> Id Cendoj: 28079130062006100404/Nº de Recurso: 3201/2003. (el FJ 2º de esta sentencia reproduce, en lo sustancial, el fundamento jurídico que sobre esta cuestión se mantuvo en la anterior Sentencia).

<sup>522</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 759-843, pág. 834.

En relación a la titularidad de los bienes, la LOTRUCA cántabra presenta una peculiaridad, ya que su artículo 163.1 señala como susceptibles de liberación a “*determinados bienes de propiedad privada*”, planteándose la cuestión de si dentro de los mismos cabría englobar a los bienes patrimoniales de otras Administraciones Públicas.

Asimismo, el artículo 91 de la LUCYL al igual que el artículo 222.1 de la LOTUM, hacen susceptibles de liberación a determinados bienes, “*siempre que no estén reservados para dotaciones urbanísticas públicas*” y que su exclusión “*no afecte a la ejecución de la actuación*”.

Por último, el artículo 147.1 de la LOUGA, señala que la Administración puede llegar a exigir “*una superficie mínima que permita la realización de una actuación edificatoria independiente*”.

La liberación, conforme establece el artículo 2 del DLUE podrá ser concedida por la Administración a instancia de parte, haciendo necesaria por tanto la petición por parte del expropiado, excluyendo así la posibilidad de iniciación de oficio prevista en el art. 69 de la LRJPAC, todo ello en coherencia con el principio general de que una Administración Pública no puede ir contra sus propios actos (principio de actos propios, conforme a la doctrina del TS)<sup>523</sup>.

Sin embargo, la LSIB, en su artículo 95.2, contempla la posibilidad de que la liberación se pueda conceder de oficio, algo que también prevé el artículo 91 de la LUCYL castellano y leonesa (y 282.1 del RUCYL), el 214.2 del RLUCAT catalán; el 146.4 de la LOUGA gallega o el 224.1 de la LOTUM murciana, sin perjuicio de que en todo caso la liberación requiera -como se expondrá más adelante-, la aceptación expresa por parte del propietario de las condiciones impuestas<sup>524</sup>.

---

<sup>523</sup> STS de 18 de octubre de 2012 (Id Cendoj: 28079130032012100478/Nº de Recurso: 2577/2009).

<sup>524</sup> El artículo 95.5 a) de la LSIB, literalmente dispone que en la resolución del procedimiento de liberación se debe tener en cuenta que “*Su eficacia requiere la aceptación expresa de las condiciones que imponga a la propiedad*”. En ese mismo sentido se expresa el artículo 282.2 b) del RUCYL.

El DLEU no define el contenido de la solicitud, por lo que habrá que estar a lo indicado por el artículo 70 de la LRJPAC, así como a cualquier otra circunstancia acreditativa de las circunstancias de interés público que habrán de justificar la liberación. En ese sentido, el artículo 122.2 de la LSCM de Madrid, detallan el contenido de la solicitud consistente en exposición razonada de los motivos en que se fundamente (a los que aludiremos más adelante) y además, la especificación de los deberes legales vinculados al proceso urbanizador y a los que estén afectados los bienes y derechos que estén aún pendientes de cumplimiento, así como las condiciones resolutorias de la liberación en caso de incumplimiento de los términos de ésta y las garantías a prestar para asegurar el cumplimiento de los mismos.

La solicitud la puede cursar el propietario de los bienes o derechos. En algunos supuestos, el legislador autonómico ha ampliado la posibilidad de suscribir la solicitud de liberación al urbanizador, como hacen los artículos 91 de la LUCYL castellano y leonesa y 224.1 de la LOTUM murciana; o al “*concesionario promotor*” como hace el artículo 122.1 de la LSCM madrileña.

#### ***b) Plazos de presentación y resolución***

En lo que respecta al plazo de presentación de la solicitud, el artículo 3 del DLEU, señala que estas deberán formularse inicialmente “*durante el periodo de información pública del proyecto de delimitación y ratificarse en igual periodo del correspondiente Plan de Ordenación*”, siempre que no se hubiera denegado con anterioridad.

La mayor parte de las normas autonómicas, presentan menor rigor que el DLEU en esta cuestión, no estableciendo un plazo de presentación, lo que lleva a FERNÁNDEZ TORRES a afirmar que “*la solicitud de liberación no está sujeta a plazo alguno*”<sup>525</sup>. Ahora bien, la excepción se encuentra en los arts. 95.3 de la LSIB balear y 214.3 del RLUCAT catalán, que fijan claramente que las solicitudes se puedan formular durante el periodo de

---

<sup>525</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 580.

información pública del proyecto de tasación conjunta, así como en cualquier momento anterior o posterior hasta el pago y la toma de posesión. A partir de ahí las solicitudes serán extemporáneas.

Tampoco se establece un plazo concreto para la adopción de la resolución de liberación por parte de la Administración. El DLEU prevé en su artículo 4.3, que si la resolución se dictara con posterioridad al pago y ocupación de los bienes objeto de liberación, *“es procedente acordar la previa reversión de tales bienes a favor del propietario”*. Sobre este extremo, la normativa autonómica, también permite un amplio margen de discrecionalidad a la Administración<sup>526</sup>, siendo muy gráfica la LSCM (art. 122.1), que permite que la administración acuerde *“en cualquier momento”* la liberación. Como excepción a este principio general, el artículo 149.2 de la LUA aragonesa, únicamente permite que la resolución se adopte *“antes de proceder a la ocupación de los bienes”*.<sup>527</sup>

El carácter discrecional de la liberación provoca que a mi juicio, el silencio administrativo estimativo previsto en el artículo 43 de la LRJPAC y demás disposiciones concordantes, no sea de aplicación a la liberación<sup>528</sup>, conservando su vigencia la interpretación formulada por el TSJ de Canarias, STSJ de Canarias de 26 de abril de 1996<sup>529</sup>, que frente a una solicitud de liberación por parte de unos propietarios que argumentan la adquisición de la misma por silencio administrativo, estima que:

---

<sup>526</sup> El artículo 186.3 de la LUAS asturiana permite, de modo expreso, que la resolución se adopte después del pago y ocupación, y en idénticos términos que éste se pronuncian los arts. 154.3 de la LOTURI riojana y el 175.3 de la LSPV vasca. También se deduce esta posibilidad del artículo 148.2 in fine de la LOTAU castellano-manchega, y en idénticos términos que éste el artículo 148.2 in fine de la LOTEX extremeña.

<sup>527</sup> El art. 282.4 del RUCYL castellano y leonés, prevé que la Resolución sea notificada *“a los demás propietarios de la unidad de actuación”*, de lo que podría deducirse que el acuerdo de liberación debiera adoptarse con carácter previo a la ocupación de los bienes.

<sup>528</sup> De esta opinión es también FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, quien fundamenta su razonamiento en que *“el Tribunal Supremo, en Sentencia de 6/11/85 decía que “...podemos concluir que es la falta de resolución administrativa sobre la petición de liberación... y no una hipotética denegación tácita de la misma ... La razón que impide que la pretensión de los actores pueda prosperar, pues es obvio que no habiéndose pronunciado la Administración expropiante sobre el beneficio solicitado, es decir, no habiendo quedado fijada su posición al respecto, y no estando admitido en el Decreto 458/72 el silencio administrativo, en modo alguno puede existir el obstáculo legal que los actores creen ver para que las actuaciones expropiatorias siguieran su curso”*”. Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, *“La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza”*, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, pág. 43.

<sup>529</sup> Id Cendoj: 38038330011996100090/Nº de Recurso: 576/1988.

*“Sin embargo, los demandantes argumentan que en fechas próximas e inmediatamente posteriores a la petición expresada, se produjeron otros actos del Ayuntamiento de los que puede inferirse una respuesta tácitamente favorable a aquella, como son los de concesión de una licencia de murado para el cerramiento de la calle prevista en su día por el Plan de 1965, orden de construcción de alcorques o el giro de contribuciones especiales en relación con los terrenos que antes estaban dedicados a calle, lo que supondría, según los actores, el reconocimiento tácito por el Ayuntamiento de la liberación de la expropiación, y por consiguiente, sería ilegal la posterior actuación municipal desconocedora del indicado reconocimiento tácito.*

*Tal razonamiento, sin embargo, no puede acogerse, pues aparte de que -según antes se dijo- es la ley la que establece cuales son las consecuencias del silencio administrativo, es claro que el Plan General de 1965 tiene la consideración de norma reglamentaria cuyos preceptos no pueden ser dejados sin efecto en virtud de actos particulares que a ella se opongan. Esto es, la concesión de una licencia de murado que suponga el cerramiento de lo que el Plan contempla como calle, la orden de construcción de alcorques para árboles en el lugar donde el planeamiento prevé una calle o el giro de contribuciones especiales sobre unos terrenos que tienen la consideración de calle en el Plan General, constituyen actos contrarios a las normas urbanísticas y, por tanto, han de calificarse como contrarios al ordenamiento jurídico, pues en éste se integran los Planes Generales de Ordenación en virtud de su naturaleza de normas reglamentarias, que como tales surten efectos hasta que no son derogadas o dejadas sin efecto por los procedimientos legalmente previstos.*

*En consecuencia, ha de estimarse que, sin perjuicio de las consecuencias de otra índole que la adopción de los referidos actos ilegales pueda implicar, no puede concluirse -como hacen los demandantes- que se haya producido un reconocimiento tácito de la liberación pretendida.*

Para continuar el Tribunal señalando que

*Finalmente, cabe señalar que tampoco se ha demostrado por los actores que tuvieran derecho a la liberación de la expropiación y recuperación de las facultades dominicales de los terrenos afectados por el Plan de 1965 en virtud del Decreto 458/1972 (vigente en la fecha en que se formuló la solicitud) que se limitan a invocar de manera genérica en la demanda, pues éste, a diferencia de la Ley de 1956, no preveía una recuperación automática de tales facultades dominicales, sino que establecía unos supuestos de otorgamiento discrecional de la liberación de la expropiación en función de la concurrencia de alguna de las circunstancias descritas en su artículo 2º que aquí no se ha justificado, por todo lo cual procede la desestimación del recurso en este extremo.” (FJ 2º)*

No obstante, el artículo 4 del DLEU, obliga al órgano expropiante, en caso de no entender justificada la liberación solicita, a comunicar al interesado “la oportuna resolución”, estando, por tanto obligada la Administración a resolver, en los términos previstos en el artículo 42 de la LRJPAC.

### 3. Naturaleza y límites.

#### a) *Naturaleza de la liberación*

Sin perjuicio de aquellos supuestos donde se ha configurado como un derecho -en determinadas circunstancias-, en términos generales es posible afirmar que la liberación es una potestad discrecional de la Administración, cuestión que es compartida de manera unánime por la doctrina.

Para ALLI ARANGUREN<sup>530</sup>, invocando las palabras contenidas en la STS de 28 de mayo de 1963, “*la concesión del derecho a que se le exceptúe a un propietario su finca de una expropiación ya efectuada es absolutamente potestativo en la Administración (...) que resuelve discrecionalmente (...) la conclusión que se impone es la de que no existe derecho administrativo alguno de parte del recurrente que haya podido ser violado*”.

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>531</sup> y para CORRAL GARCÍA<sup>532</sup> (ambos refiriéndose a la LOUA andaluza), la Administración actuante goza “*sin duda*” de libertad decisoria.

Ahora bien, sin perjuicio de ese pronunciamiento, en la actualidad la adopción de la resolución de liberación deberá estar necesariamente estar motivada -apartado f. del art. 54.1 de la LRJPAC-, so pena de ser considerada arbitraria, y deberá respetar los límites a los que haremos referencia a continuación.

---

<sup>530</sup> Vid. J-C.ALLI ARANGUREN y J-C.ALLI TURILLAS, “*Manual de derecho urbanístico de Navarra*”, Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005, pág. 448 y 449.

<sup>531</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Capítulo 19. La expropiación forzosa por razón de urbanismo: régimen jurídico general y singularidades de la legislación andaluza*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Andalucía*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 623-684, pág. 678.

<sup>532</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 355.

El artículo 2 del DLEU, señala que la adopción de la liberación se hará *“habida cuenta del interés público y de la importancia de las obras de urbanización o de las de edificación realizadas o en ejecución, de los planes o proyectos aprobados o en tramitación, o de otras circunstancias que lo hagan aconsejable”*. Por tanto, el acuerdo de liberación deberá descansar sobre estos motivos, enunciados por el legislador con carácter abierto.

En términos muy similares al Decreto estatal se pronuncia el artículo 95.2 de la LSIB, si bien, carácter general, en la normativa autonómica existe una ausencia de circunstancias tasadas. Algunas normas no contienen las causas en las que se pueda motivar el acuerdo de liberación, como sucede en la LOUA andaluza, donde el artículo 121 únicamente apela al carácter excepcional de la medida (en esa línea se sitúa también el art. 186.1 de la LUAS asturiana; el 128 de la LOTCA canaria; el 148.1 de la LOTAU castellano-manchega; o el 148.1 de la LOTEX extremeña). Otras normas, como el artículo 149.2 de la LUA aragonesa, exigen simplemente que la resolución sea motivada, sin más (en el caso del art. 163.1 de la LOTRUCÁ cántabra; el 111.1 de la LUCAT y 214.4 del RLUCAT catalanes; el 154.2 de la LOTURI riojana; el 185.2 de la LOTUNA navarra o el 175.2 de la LSPV vasca, la resolución deberá ser *“justificada”*).

La LSCM madrileña constituye una innovación del ordenamiento jurídico en esta cuestión, ya que en su artículo 122.2 a) hace descansar la justificación de la liberación en la compatibilidad entre *“el mantenimiento del bien o bienes inmuebles o de los derechos sobre ellos de que se trate, de un lado, y la ordenación urbanística aplicable y su ejecución, de otro”*, debiendo aportar dicha justificación el solicitante junto a su solicitud.

También es clarificadora la LOUGA gallega, que en su artículo 147.1 determina que para resolver la petición de exclusión, la administración *“deberá tener especialmente en cuenta que las características de los terrenos no entorpezcan el proceso de ejecución”*.

Con todo, del examen de la normativa se desprende que de facto ésta otorga a la Administración un amplio margen de discrecionalidad en su decisión<sup>533</sup>. Sobre esta cuestión cabe destacar, como ha hecho la doctrina<sup>534</sup> su carácter excepcional, y la posibilidad de imponer las condiciones que se estimen procedentes. Todas estas notas, obtienen amparo en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales. Así, por ejemplo, al respecto de la configuración jurídica que otorga a la liberación el Decreto de 1972, es muy gráfica la STS de 6 de junio de 1979<sup>535</sup> al considerar:

*“C) Que el Decreto 458/1972, de 24 de febrero, en sus artículos 1.º, 2º y 4.º, claramente determina que esta liberación es facultativa de la Administración y en función del interés público y de la importancia de las obras de urbanización o de las de edificación realizadas o en construcción, añadiéndose en la disposición transitoria "que en todo caso será discrecional para el órgano expropiante acceder o no a la liberación"” (RESULTANDO 2º).*

En ese sentido, al respecto de la liberación, señala el TSJ de Madrid, (STSJ de Madrid 1073/2014, de 15 de septiembre<sup>536</sup>), que

*“(…) es característico del sistema de expropiación que se aplique sobre la totalidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, sector o unidad o unidades de ejecución (vid. art. 117 de la LSM). La excepción a lo anterior, mediante la posibilidad de excluir determinados bienes de la expropiación a través de la liberación, en el régimen de la legislación autonómica de Madrid, está concebida en razón de las características de los bienes de que se trate, (salvo el supuesto del 119.6 de la LSM), entre ellas su compatibilidad con la nueva ordenación, sin pasar por la reparcelación, que distorsionaba severamente la petición, porque en realidad la reparcelación es básicamente una transformación con finalidad de equidistribución (art. 86 de la LSM) en las que queda redefinido el derecho de propiedad, con subrogación real de unas parcelas con otras, que resulta inaplicable cuando el sistema de ejecución es el de expropiación. Cuando la gestión urbanística se realiza a través de la expropiación, por su propia naturaleza y características, al suprimirse la*

---

<sup>533</sup> Para FERNÁNDEZ TORRES, “la propia caracterización del supuesto de hecho en términos genéricos y la expresión utilizada por la normativa aplicable denotan con claridad que la liberación está configurada como una potestad discrecional de la Administración actuante”. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 578 y 579, así como la nota al pie núm. 2.

<sup>534</sup> Vid. F.ACEDO-RICO HENNING, “Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registra”, Fundación Beneficentia et Peritia Iuris-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pág. 142.

<sup>535</sup> Id Cendoj: 28079130011979100484/Nº de Recurso: no indicado.

<sup>536</sup> Id Cendoj: 28079330092014100915/Nº de Recurso: 316/2012.



propiedad privada, no se lleva a cabo la reparcelación en su genuino sentido jurídico, sino la simple nueva parcelación ajustada al plan parcial” (FJ 4º).<sup>537</sup>

Por ello, FERNÁNDEZ TORRES<sup>538</sup> llega a considerar que la normativa ha configurado la liberación como una potestad discrecional de la Administración, y no como un derecho subjetivo de los propietarios de bienes situados dentro del ámbito de gestión, todo ello sin perjuicio de la imprescindible motivación del acto administrativo correspondiente y, en su caso, de su control jurisdiccional.

El hecho de ser una facultad discrecional hace, como se ha señalado en la STSJ de Castilla y León 45/2001, de 27 de febrero<sup>539</sup>

*“La Administración rechaza la petición de exclusión de la finca el Pajarón del sistema de expropiación aprobado, y que como petición subsidiaria se realiza por la parte actora, y desestima tal petición en base a considerar que es una facultad discrecional de la Administración y que considera que no procede acceder a tal petición.*

*Tal y como está redactado el artículo 2 del Decreto 458/1972 de 24 de febrero, se confiere esta facultad al Ayuntamiento, habida cuenta de del interés público y de la importancia de las obras de urbanización o edificación realizadas o en construcción, de los planes o proyectos aprobados o en tramitación o de otras circunstancias que lo hagan aconsejable, el órgano expropiante estime oportuna la adopción de esta medida, y ésta sea compatible con los intereses públicos que legitiman la actuación.*

*Es decir, que para proceder a esta exclusión o liberación, se hace necesario que así lo aconseje el interés público, no el privado, y que se estime oportuno por el órgano expropiante.*

*En el presente caso, la petición de liberación se hace exclusivamente para la satisfacción de los intereses de los solicitantes, y no se ha acreditado concurrencia de circunstancias que aconsejen la adopción de un criterio distinto al tenido hasta ahora por la Administración.*

*Es más, el cambio de sistema de actuación, del de compensación al de expropiación, se adopta con el fin de dar una solución común al desarrollo del planeamiento, para*

---

<sup>537</sup> No obstante, este razonamiento no es extrapolable a todas las Comunidades Autónomas. El artículo 114.3 de la LOUA andaluza, prevé expresamente la reparcelación, cuando se convenga la adjudicación de fincas como modalidad para el pago del justiprecio, así como en el supuesto de que se acuerde de liberación de bienes. También la LOUGA gallega, efectúa referencias a la reparcelación voluntaria, en el art. 146.3.

<sup>538</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 579. También LLISSET BORRELL, LÓPEZ PELLICER y ROMERO HERNÁNDEZ, son de la opinión que “está claro que estamos ante una potestad discrecional de la Administración expropiante”. Vid. F.LLISSET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 219.

<sup>539</sup> Burgos. Id Cendoj: 09059330012001102068/Nº de Recurso: 347/1999

lograr una ejecución uniforme y acorde, sin que se haya justificado la existencia de circunstancias que permitan excluir dicha finca del conjunto de la actuación.” (FJ 15).

#### **b) Límites a la liberación**

La discrecionalidad no convierte a la liberación en una facultad cuyo ejercicio no esté sujeto a límites. En primer lugar, debe señalarse que su otorgamiento posee carácter excepcional<sup>540</sup>.

Dicha excepcionalidad se encuentra recogida expresamente en numerosas normativas autonómicas (arts. 121 de la LOUA andaluza; 186.1 de la LUAS asturiana; 95.1 de la LSIB; 128.1 de la LOTCA canaria; 214.1 del RLUCAT catalán; 148.1 de la LOTAU castellano-manchega; 148.1 de la LOTEX extremeña y 154.1 de la LOTURI riojana), y se deduce, con carácter general, de la propia configuración de la liberación.

Se debe tener en cuenta que la liberación se enmarca dentro del sistema de expropiación, de suerte que a mi juicio, su otorgamiento no puede desvirtuar la esencia del sistema sobre el que descansa, que se apoya a su vez, sobre los argumentos que motivaron su elección frente a un sistema de iniciativa privada o mixta.

En coherencia con lo anterior, algunos legisladores autonómicos han incorporado expresamente la prohibición de que pueda concederse la liberación en el supuesto de que la expropiación venga motivada por el incumplimiento de los deberes urbanísticos (arts. 149.2 in fine LUA aragonesa; 128.3 de la LOTCA y 118.4 del RGPCAN canarios o 146.2 de la LOUGA gallega).

Para FERNÁNDEZ TORRES<sup>541</sup>, señala que la liberación no puede constituir una “transformación subrepticia del sistema de actuación”. Asimismo, la liberación tampoco

---

<sup>540</sup> Todo ello, sin perjuicio de las previsiones de la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

<sup>541</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 579 y también J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Capítulo 18. El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Galicia”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 611-665, pág. 657.

puede constituir una fórmula para huir de los cauces de licitación por los que debe instruirse la gestión indirecta del sistema de expropiación.

Por su parte, FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO<sup>542</sup> (invocando a DOMÍNGUEZ VILA), se plantea las consecuencias que provocaría el supuesto de que se liberara a propietarios con unos porcentajes de participación tales “*que hiciese pensar la posibilidad de sustituir el sistema por otro de gestión privada o mixta*”, considerando que esta no sería una opción nueva en el ordenamiento jurídico<sup>543</sup>. En mi opinión, con carácter general, la liberación es un mecanismo excepcional, incardinado en el sistema de expropiación y por tanto, vinculado a las causas que fundamentaron su elección (y la consecuente exclusión de los propietarios en la transformación del ámbito), sin que su uso pueda llegar a desnaturalízalo. En el supuesto de que los motivos que fundamentaron dicha elección se vieran alterados, el camino para proceder a la sustitución del sistema de actuación no debería ser, en ningún caso, el procedimiento excepcional de la liberación, sino los cauces previstos en la legislación urbanística para la modificación del sistema, y que ya han sido abordados en el capítulo dedicado a la elección del sistema.

En ese sentido, llama poderosamente la atención la elección por parte de un Ayuntamiento de Aragón “*del sistema de expropiación con liberación*”, enjuiciada por la STSJ de Aragón 619/2010, de 23 de septiembre de 2010<sup>544</sup>, y que fue anulada -entre otras cuestiones- por falta de motivación en la elección, sin que el Tribunal Superior de Justicia, pusiera reparos a tal elección<sup>545</sup>.

Por último, otro límite a la liberación de bienes y derechos es que ésta, lógicamente, no constituya un entorpecimiento en la gestión del sistema. Dicho límite, se deduce de la propia

---

<sup>542</sup> Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, “*La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza*”, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, pág. 37.

<sup>543</sup> Fundamenta su argumentación en el artículo 3.3 de la LS56 y, con carácter sectorial, en las previsiones contenidas en el art. 29.1 del Decreto de 21-2-1963, sobre Planes Nacionales de Vivienda.

<sup>544</sup> Id Cendoj: 50297330012010100022/Nº de Recurso: 330/2008.

<sup>545</sup> El acuerdo se adoptó por parte del Pleno del Ayuntamiento de San Mateo de Gállego, con fecha 7 de marzo de 2008, por tanto, bajo la vigencia de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, urbanística.

exposición de motivos del DLEU<sup>546</sup>, así como de su artículo 2, donde se requiere su “*compatibilidad con los intereses públicos que legitiman la actuación*”, y así se deduce de todas las normas autonómicas (especialmente del artículo 122 a) de la LSCM madrileña, y del artículo 147.1 de la LOUGA gallega). Este límite está íntimamente conectado con los requisitos para poder solicitar la liberación (algunos legisladores no admiten la liberación de determinados bienes), así como con el contenido que debe tener la resolución de la liberación, en la que se deberán incluir todos aquellos condicionantes que sean oportunos para evitar cualquier tipo de entorpecimiento de la gestión urbanística. A su vez, dicho límite también está conectado con la conservación de la eficacia del acuerdo liberación, de suerte que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la resolución liberatoria, legitimará al órgano expropiante para volver a expropiar los bienes.

Sin perjuicio de lo expresado, estos límites pueden llegar a ceder ante la incorporación al ordenamiento jurídico de algunas Comunidades Autónomas de un “*derecho a la liberación*”, cuestión que será abordada a continuación.

### ***c) ¿Existe un derecho a la liberación?***

En el sistema de expropiación, como regla general, los propietarios de bienes y derechos son apartados del “*negocio urbanístico*” mediante el procedimiento de expropiación, siendo su liberación discrecional y excepcional. Por ello, en principio, se puede afirmar que con carácter general no existe un derecho a ser liberado.

Ahora bien, este planteamiento no puede hacerse extensivo en términos absolutos a todas las Comunidades Autónomas, ya que dos de ellas han incorporado a sus ordenamientos jurídicos un “*derecho a la liberación*” en favor de aquellos propietarios que mostraron voluntad de colaboración en un proceso de transformación urbanística instruido previamente, con resultado fallido.

---

<sup>546</sup> Se indica que “(...) *al objeto de hacer compatibles los intereses concretos de actuaciones urbanísticas, con determinadas situaciones que hagan aconsejable, de una parte el mantenimiento de los propietarios en sus titularidades, y de otra, la contribución y participación de los mismos en las cargas de una ordenación y urbanización de las que van a resultar beneficiados.*”

La Administración permite de este modo a los propietarios la posibilidad de continuar participando en el “*negocio urbanístico*”, todo ello porque quizá el legislador ha entendido que estos propietarios no eran merecedores de la “*sanción*” que constituye en esos casos la implantación del sistema de expropiación.

Así sucede en el artículo 74.4 b) de la LUCYL castellano y leonesa que garantiza en el supuesto de que se emplee el sistema de expropiación como sanción, que a aquellos propietarios no responsables del incumplimiento los derechos vinculados a la gestión urbanística, se les aplique el régimen sobre liberación de expropiaciones.

Sobre esta cuestión, la doctrina<sup>547</sup> ha hecho una interesante reflexión acerca de la dificultad que entraña la aplicación de esta garantía, en primer término, por la carencia de un procedimiento para determinar la posible responsabilidad del propietario, y en segundo lugar porque en los sistemas de compensación o de concierto, es muy difícil que haya propietarios que no sean responsables de los incumplimientos, en atención a la propia idiosincrasia de su participación en el sistema.

En esa línea, la LOUA andaluza permite que en el supuesto de que se estuviese sustituyendo el sistema de actuación de compensación por el sistema de expropiación utilizando la vía del convenio (mediante los cauces previstos en los art. 109.3 y 110.3 de la LOUA), los propietarios colaboradores serían liberados de la expropiación mediante la figura del convenio expropiatorio, que tal y como apunta VÁZQUEZ OTEO<sup>548</sup>, contemplaría un posible pago en especie de parcelas resultantes, similar a la tradicional aportación.

Cuestión aparte, es que la liberación venga provocada como consecuencia de la concesión, bien sea porque un propietario resulte adjudicatario de la misma (siendo de este

---

<sup>547</sup> Vid. I.CARO-PATÓN CARMONA, “*Capítulo 24: Gestión de actuaciones integradas: los proyectos de actuación*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”, Editorial La Ley-Actualidad, 2ª edición, Madrid, 2005, págs. 1035-1062, pág. 1058 y 1059.

<sup>548</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “*Capítulo 20: Gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Andalucía*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 685-742, pág. 732.

modo concesionario-beneficiario), o bien porque el concesionario formule propuesta para incorporar a un propietario a la gestión urbanística. Ambas cuestiones son estudiadas en detalle en otros apartados, pero vaya por delante que, a mi juicio, ninguna puede ser considerada en sentido estricto un “*derecho a la liberación*”.

#### **4. Notas características del procedimiento**

##### ***a) Instrucción del procedimiento***

Con carácter previo a estimar justificada (o no), la solicitud de liberación, la Administración actuante podrá solicitar los informes técnicos y jurídicos que estime oportunos.

En el supuesto de que la Administración actuante estimase justificada la petición, de acuerdo con el artículo 4.1 del DLEU, se señalarán al propietario de los bienes o derechos las condiciones, términos y proporción en que éste habrá de vincularse a la gestión urbanística, *“mediante su contribución o participación en las cargas que la ordenación y urbanización comporte, la cesión de terrenos, y en su caso imposición de servidumbres y rectificación de los límites de las fincas sujetas a la expropiación y que se liberan. Se fijarán asimismo las garantías para el supuesto de incumplimiento”*.

Conforme al artículo 4.2 del DLEU, para efectuar dicho señalamiento, la Administración deberá tener en cuenta el principio de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento y de la urbanización, pudiendo hacer la determinación de las obligaciones y cargas en forma estimada.

Con carácter general, la legislación autonómica se pronuncia en términos similares al DLEU acerca de los extremos que debe contener la comunicación que debe efectuar la Administración actuante al propietario de los bienes y derechos (arts. 121.2 de la LOUA andaluza; 149.2 de la LUA aragonesa; 186.2 de la LUAS asturiana; 95.4 de la LSIB; 128.2 de la LOTCA y 118.2 del RGPCAN canarios; 163.2 de la LOTRUCÁ cántabra; 111.2 de la

LUCAT y 214.4 del RLUCAT catalanes; 148.2 de la LOTAU castellano-manchega; 91 de la LUCYL y 282.2 y 3 del RUCYL castellanos y leoneses; 147.2 de la LOUGA gallega; 148.2 de la LOTEX extremeña; 154.2 de la LOTURI riojana; 122.3 de la LSCM madrileña; 224.2 de la LOTUM murciana; 185.2 de la LOTUNA navarra y 175.2 de la LSPV vasca).

Ahora bien, el trámite mediante el que se determinan y comunican dichas condiciones, se ha configurado por los distintos legisladores de forma dispar. Existe un grupo de normas que permite una amplia libertad a la Administración actuante para la articulación y configuración de la comunicación, ya que guardan silencio en esta cuestión, o al menos no la abordan de manera nítida, siendo susceptible de varias interpretaciones. En ese grupo se sitúan la LUA aragonesa, la LOTRUCÁ cántabra, la LUCYL castellano y leonesa o la LOTUM murciana.

Otro grupo de normas configuran este trámite de señalamiento, en línea con el artículo 4.2 del DLEU, como una comunicación previa a la adopción de la resolución (art. 186.2 de la LUAS asturiana; 147.3 de la LOUGA gallega; 154.2 de la LOTURI riojana; 185.2 de la LOTUNA navarra o el 175.2 de la LSPV vasca). En ese sentido, esta comunicación previa no es un mero acto de trámite procedimental, sino un acto cualificado a través del que la Administración actuante manifiesta su voluntad favorable a la adopción de la liberación y al que se adhiere el propietario afectado, mediante la aceptación de las condiciones señaladas.

En esa línea, otras normas califican directamente a dicho señalamiento como una resolución, cuya eficacia, eso sí, queda condicionada a la aceptación expresa por parte del propietario del contenido de dicha resolución (art. 121.2 segundo párrafo de la LOUA andaluza; 128.2 de la LOTCA canaria; 148.2 de la LOTAU castellano-manchega; 148.2 de la LOTEX extremeña o 122.3 de la LSCM madrileña).

Y por último, en un tramo intermedio, los artículos 95.4 de la LSIB balear y 214.4 del RLUCAT catalán, configuran la comunicación de las condiciones como una propuesta de resolución.

Sea como fuere, todas las normas tienen en común que las condiciones fijadas en el señalamiento requieren de la aceptación expresa por parte del propietario. El propietario debe contestar expresamente a la Administración, aceptando las condiciones impuestas por ésta<sup>549</sup>. En el supuesto de que éste manifieste su no aceptación, finaliza el procedimiento liberatorio y se produce el archivo de las actuaciones. Lo mismo sucedería si no contesta en ningún sentido, en cuyo caso se produce la caducidad.

En ese sentido, como señala FERNÁNDEZ TORRES<sup>550</sup>, es importante subrayar que la constitución de las garantías que se pudieran exigir para garantizar el cumplimiento de los deberes urbanísticos exigibles opera como “*condición sine qua non*” de la eficacia del acto de liberación.

Por otro lado, la normativa autonómica presenta como nota común<sup>551</sup> la apertura de un trámite de información pública. Su duración y su orden dentro del procedimiento administrativo presentan pequeños matices en función de la Comunidad Autónoma. Así, su duración puede ser de quince días (como sucede en el art. 185.3 de la LOTUNA navarra y en el 214.4<sup>552</sup> del RLUCAT catalán) o de veinte (como el previsto en los arts. 121.1 de la LOUA andaluza; 186.3 de la LUAS asturiana; 95.4 de la LSIB balear; 128.1 de la LOTCA canaria; 148.1 de la LOTAU castellano-manchega; 146.4/147.3 de la LOUGA gallega; 148.1 de la LOTEX extremeña; 154.3 de la LOTURI riojana). Asimismo, su presencia en el procedimiento podrá tener carácter previo a la aceptación de las condiciones por parte del titular de los bienes y derechos (como sucede en aquellas Comunidades Autónomas donde la eficacia de la Resolución se condiciona a su aceptación, o donde el señalamiento se configura

---

<sup>549</sup> El carácter expreso de la aceptación es remarcado por la doctrina. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “CAPÍTULO XVIII. Las expropiaciones urbanísticas: aproximación a su régimen general”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico del País Vasco”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, págs. 779-817, págs. 810 y 811.

<sup>550</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 582.

<sup>551</sup> Aunque guardan silencio en este extremo la LUA aragonesa, la LOTRUCÁ cántabra, la LUCAT catalana, la LUCYL castellano y leonesa, la LSCM madrileña, la LOTUM murciana y la LSPV vasca.

<sup>552</sup> La normativa catalana es abierta en esta cuestión, ya que determina un plazo mínimo de quince días, pudiendo ser éste superior.



como una propuesta de Resolución), o bien ser posterior a su aceptación (como sucede en las Comunidades Autónomas que siguen el patrón del DLEU).

Existen normas que prevén que en el supuesto de que la Administración actuante no sea el Ayuntamiento, la liberación requerirá expresamente su conformidad (art. 186.4 de la LUAS asturiana; 95.5 c) de la LSIB balear; 118.3 de la LOTCA canaria; 214.5 c) RLUCAT catalán; 154.4 de la LOTURI riojana; 185.4 de la LOTUNA navarra o 175.4 de la LSPV vasca).

Asimismo, en la instrucción del expediente se deberá tener en consideración al concesionario, en los términos señalados con anterioridad.

#### ***b) Concesionario y liberación***

En el supuesto de que la Administración actuante haya decidido gestionar indirectamente el sistema mediante concesionario, éste deberá ser tenido muy en cuenta durante la instrucción del procedimiento de liberación, ya que su intervención -sin duda, cualificada-, podrá tener importantes repercusiones en dicho procedimiento.

En primer lugar, cabe hacer referencia a la posición del concesionario en el procedimiento de liberación. Como regla general, el concesionario es, ex lege, beneficiario de la expropiación, en línea con lo señalado en el artículo 29.4 de la LS08, y como tal, conforme lo dispuesto en el artículo 2.2 de la LEF y sobre todo en el artículo 5.2 1ª del REF, está facultado para intervenir en el procedimiento expropiatorio, así como en las cuestiones, incidencias y pronunciamientos que se presenten en el mismo. Por tanto, el concesionario, por su condición de beneficiario, tiene indubitadamente derecho a intervenir en el procedimiento de liberación.

En línea con esos preceptos, cabe destacar que el artículo 214.4 del RLUCAT, hace referencia a que en el trámite de información pública se deberá dar audiencia al beneficiario de la expropiación, y el artículo 121.1 de la LOUA andaluza, va más allá y prevé expresamente la

conformidad del concesionario para que la Administración actuante pueda acceder a la solicitud de liberación, reconociendo de éste modo su intervención determinante en el procedimiento.

En ese sentido, en la resolución del procedimiento de liberación, independientemente del sentido con el que intervenga el concesionario, habrá que atender a lo que disponga el pliego de cláusulas administrativas particulares<sup>553</sup> conforme al que se ha licitado la ejecución del ámbito<sup>554</sup>, pues éste es comprensivo de los derechos y obligaciones que ostenta su concesionario, y por tanto determinará si éste debe asumir las liberaciones que acuerde la Administración (integrándolas, en su caso, en su gestión), o bien, si como en el supuesto andaluz, el concesionario puede llegar a emitir informe, que en caso de ser negativo, vincularía a la Administración a denegar la liberación.

En cualquier caso, pienso que la liberación, en atención a su carácter excepcional, en modo alguno podrá llevar aparejada una alteración de las condiciones de la concesión.

Con independencia de la intervención que, con carácter general, podrá tener el concesionario en el procedimiento de liberación, a continuación aludiré a dos peculiaridades que algunas Comunidades Autónomas han incorporado a su ordenamiento jurídico, y que poseen incidencia en el procedimiento de liberación.

La primera de ellas, es la facultad que algunas normas reconocen al concesionario para incorporar al procedimiento de gestión urbanística a los propietarios. Así, el artículo 119.6 de

---

<sup>553</sup> Por ejemplo, en el Pliego de cláusulas administrativas particulares del concurso público para selección del urbanizador y otorgamiento de la concesión de la gestión, desarrollo y ejecución por el sistema de expropiación de los proyectos de actuación de las Unidades de Actuación de los ámbitos de suelo urbanizable delimitado con ordenación detallada SUD D-1 Y SUD R-10 del municipio de Cebreros (Ávila), se prevé (cláusula 3ª.5) que: *“El adjudicatario deberá asumir el compromiso de liberar de la expropiación a los terrenos de los propietarios que manifiesten su deseo de incorporarse al desarrollo de la actuación urbanística. En el acuerdo de liberación se establecerán las condiciones de participación de cada propietario liberado en los beneficios y cargas de la actuación, fijándose esa participación en función del porcentaje que signifique la superficie de los terrenos liberados sobre la suma de la superficie de los terrenos propiedad del concesionario y el total de los terrenos liberados, deducidos los que deban ser objeto de expropiación”*.

<sup>554</sup> El artículo 212.2 j) del RGU, establece que las bases del concurso fijarán, entre otras cuestiones, las *“relaciones entre el concesionario y los propietarios de terrenos en el ámbito de ejecución del Plan y entre aquél y los adquirentes de solares edificables, hasta tanto se ejecute totalmente el Plan en la zona concedida”*.

la LSCM madrileña, en relación con el 122.1 (al que hemos hecho referencia anteriormente), ha desarrollado esta cuestión, permitiendo al concesionario -al que se le reconoce la condición de promotor-, la posibilidad de que incorpore a la gestión urbanística a cualquiera de los propietarios, previa solicitud y resolución de la Administración, sin que los pactos entre promotor y propietario de suelo puedan alterar las condiciones de la concesión. En esa línea, se sitúan entre otros el artículo 223 de la LOTUM murciana, el artículo 283.4 del RUCYL castellano y leonés o el 174.3 de la LSPV vasca que establecen que el concesionario puede incorporar a la gestión a los titulares de bienes y derechos incluidos en el ámbito, en las condiciones que libremente pacten, previa liberación de sus terrenos. Del tenor de las normas, a nivel procedimental se deduce que en este supuesto, la liberación no podrá acordarse en cualquier momento, dado que se exige que éstos aún sigan siendo “*propietarios*” o “*titulares*” de los bienes o derechos.

Algunas Comunidades Autónomas han ido más allá, estableciendo un “*derecho preferente a la adjudicación*” en el procedimiento de licitación de la concesión, a favor de las agrupaciones de propietarios que representen un porcentaje de la superficie total del ámbito, lo que constituye una importante innovación en lo que a la gestión del sistema se refiere. Esta cuestión será abordada con más profundidad en el capítulo dedicado al concesionario.

No obstante, vaya por delante que en caso de que un propietario resulte adjudicatario de la concesión, éste pasaría de ser potencial expropiado, a ser beneficiario de la expropiación, quedando así *de facto* liberado de la misma. Ahora bien, esta liberación no vendría provocada, ni podría circunscribirse en modo alguno dentro del procedimiento de liberación que se está analizando, sino que se estaría motivada por la integración en el patrimonio del beneficiario del bien o derecho a expropiar.

### ***c) Resolución, efectos y convenio de liberación***

La adopción por parte de la Administración expropiante de la resolución que proceda deberá ser notificada a los interesados y, en su caso, publicada en el Boletín Oficial correspondiente. En lo que respecta a la notificación, conforme a la legislación general ésta

deberá ser cursada a aquellos que ostenten la condición de interesados, estableciendo el art. 282.4 del RUCYL castellano y leonés, que ésta deberá ser notificada “a los demás propietarios de la unidad de actuación”.

En cuanto a la publicación, de acuerdo con el art. 4.3 del DLEU la resolución se publicará en el Boletín Oficial del Estado. No todos los legisladores autonómicos prevén la publicación de la resolución de liberación. De aquéllos que la han contemplado, unos han optado por que la publicación se inserte en el de la provincia (arts. 91 de la LUCYL y 282.3 del RUCYL castellano y leonés) y otros en el de la Comunidad Autónoma (186.3 de la LUAS asturiana; 95.5 de la LSIB balear; 163.1 de la LOTRUCÁ cántabra; 111.2<sup>555</sup> de la LUCAT catalana; 147.3 de la LOUGA gallega; 224.2 de la LOTUM murciana; 154.5 de la LOTURI riojana; o el 185.3 de la LOTUNA navarra).

Como se indicaba anteriormente, en el supuesto de que el acuerdo de liberación se adoptase con posterioridad al pago y ocupación de los bienes, será necesario que la Administración, adopte expresamente con carácter previo acuerdo de reversión a su titular (arts. 4.3 del DLEU; 186.3 de la LUAS asturiana; 154.3 de la LOTURI riojana; el 185.3 de la LOTUNA navarra o 175.3 de la LSPV vasca). En algunos supuestos, la resolución liberatoria “conlleva”, la reversión del bien o derecho a su titular (art. 121.2 de la LOUA<sup>556</sup> andaluza; art. 148.2 de la LOTAU castellano-manchega y 148.2 de la LOTEX extremeña).

La liberación provoca la exclusión de los bienes y derechos del proceso expropiatorio, resultando improcedente para el propietario pretender percibir el justiprecio. Es más, como señala la STS de 6 de noviembre de 1992<sup>557</sup>, la voluntad de percibir el justiprecio de la expropiación podría constituir fundamento bastante para denegar la liberación pretendida,

---

<sup>555</sup> El art. 214.5 hace referencia a que la resolución “hay que publicarla boletín oficial que corresponda”.

<sup>556</sup> Así lo estiman PEREZ MORENO y PÉREZ ANDRÉS. Vid. A.PÉREZ MORENO y A.A.PÉREZ ANDRÉS, “La Ley de ordenación Urbanística de Andalucía”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 48/2002, octubre-noviembre-diciembre, Universidad de Sevilla-IAAP, Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, pág. 15-87, pág. 66.

<sup>557</sup> Id Cendoj: 28079130011992107540/Nº de Recurso: no indicado

*“No cabe declarar el derecho de los actores a la liberación de solares propios o, en su caso, a la cesión de otros para la construcción de viviendas para ellos o sus familiares en primer grado.*

*No se ha aportado al proceso el acuerdo suscrito entre la Administración y la Asociación de Vecinos, ni el convenio celebrado entre el Instituto Nacional de Urbanización y el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, por lo que ningún derecho puede reconocerse con base en dichos documentos, indicando la resolución del recurso de reposición, de fecha 8 de julio de 1987, que en el acuerdo antes enunciado sólo se recoge la permuta de solares de los afectados, mas no lo piden los recurrentes. En el proceso tramitado en primera instancia consta que el Instituto Nacional de Urbanización concederá la liberación conforme a las normas del Derecho 458/1972, de 24 de febrero. Sin embargo, la liberación de parcelas para la construcción de viviendas supone, por su propia naturaleza, la exclusión de las mismas de la expropiación. Por ello es incompatible solicitar, como lo hacen los recurrentes, el pago del justiprecio de los terrenos expropiados y, conjuntamente, su liberación de la expropiación, fundamento bastante para denegar la liberación pretendida, el derecho a la cual, por otra parte, no resulta justificado con la aportación de convenio o acuerdo alguno, como no existe prueba del derecho a obtener la cesión de otros terrenos.” (FJ. 3º).*

Dentro del procedimiento de liberación, presenta una peculiaridad adicional<sup>558</sup>, al prever la normativa gallega (art. 148 LOUGA), que en caso de ser procedente –al requerir efectuar una nueva distribución de parcelas-, se aplique el procedimiento de reparcelación voluntaria sobre aquellos bienes que han sido excluidos del sistema de expropiación. Para ello, será requisito imprescindible para acordar la exclusión de la expropiación la presentación de la escritura de reparcelación voluntaria (art. 146.3 LOUGA). Esta peculiaridad también se contempla en la normativa andaluza (art. 114.3 de la LOUA<sup>559</sup>). Cabe señalar que esta norma está en línea con las previsiones que se contenían en el artículo 1.2 del Decreto estatal de 1959<sup>560</sup>.

---

<sup>558</sup> Como señala FERNÁNDEZ TORRES, la LOUGA establece en este punto una línea de continuidad con lo señalado por los artículos 150 y 148.3 de la Ley 1/1997. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, "Capítulo 18. El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas", en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), "Derecho Urbanístico de Galicia", La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 611-665, pág. 658.

<sup>559</sup> Dicho precepto dispone que “3. En el sistema de expropiación podrá aplicarse la reparcelación para la inscripción y adjudicación de fincas resultantes de la ordenación en los supuestos en los que se convenga esta modalidad para el pago del justiprecio de la expropiación, y para la distribución de los beneficios y cargas en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de bienes afectados.”

<sup>560</sup> Como, a mi juicio, acertadamente señala FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, la supresión del proyecto de reparcelación en el DLEU, supuso un beneficio para la Administración. Ahora bien “*ha de entenderse que se trata de una supresión meramente formal del proyecto pero, en ningún caso de sus principios de equidistribución, que podrán ser impuestos por otras vías*”. Vid. F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA

Por último, las condiciones impuestas por la Administración al propietario serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, por aplicación analógica<sup>561</sup> de lo dispuesto en el artículo 51.1 d) de la LS08<sup>562</sup>, para el supuesto de las “*condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa*”, en relación con el artículo 74 del RHU. En ese sentido, incluso los legisladores autonómicos han previsto expresamente la inscripción de las resoluciones de liberación en el registro de la Propiedad (art. 149.2 de la LUA aragonesa).

Para concluir este apartado, cabe hacer siquiera una breve referencia al convenio urbanístico<sup>563</sup>. Los Tribunales de Justicia, con desigual resultado, han enjuiciado numerosos

---

GUERRERO, “*La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza*”, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010, pág. 31.

<sup>561</sup> La doctrina se muestra favorable a la interpretación analógica en este sentido. Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 583. También Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Capítulo 15. La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos*” E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Extremadura”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 693-741, pág. 725. Y en esa línea se sitúa también A.DE RENTERÍA AROCENA, “*CAPÍTULO XXXII. Urbanismo y registro de la propiedad en el País Vasco*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico del País Vasco”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, págs. 1281-1409, pág. 1328.

<sup>562</sup> Dicho precepto viene a sustituir al artículo 307.4 de la LS92 referido “*las condiciones especiales de concesión de licencias, en los términos previstos por las leyes*”. La amplia redacción del art. 51.1 d) de la LS08, confiere aún mayor cobertura al supuesto expresado.

<sup>563</sup> ETXEZARRETA VILLALUENGA hace una interesante reflexión acerca del régimen jurídico de los convenios, diferenciando los convenios urbanísticos en sentido estricto (entre una Administración Pública y los particulares) de los convenios interadministrativos de carácter urbanístico (suscritos entre varias Administraciones Públicas). Vid. J.C.ETXEZARRETA VILLALUENGA, “*CAPÍTULO XXI. Los convenios urbanísticos*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico del País Vasco”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, págs. 925-958, pág. 938 y 939.

En ese sentido, también es interesante la doctrina señalada en la STS de 9 de marzo de 2001 (Id Cendoj: 28079130052001100404/Nº de Recurso: 2143/1996), donde se aborda la naturaleza de los convenios urbanísticos:

“*Conviene precisar la naturaleza de los convenios urbanísticos para aclarar nuestra respuesta negativa a esta tesis. En la sentencia de 15 de marzo de 1997 diferenciamos los convenios de gestión urbanística, para la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado, de los convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor. Aunque el convenio de planeamiento tenga dicha finalidad no se subsume entre las figuras de las disposiciones de carácter general, de la que participan en cambio las normas de planeamiento que, en su caso, deriven de él. El convenio de planeamiento es, y permanece, en la esfera de los simples convenios, por lo que no cabe su impugnación indirecta por la vía del artículo 39.2 de la LJCA.*

*Lo que acontece es que, como también dijimos en la sentencia expresada, la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del Derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierne, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento*

convenios urbanísticos<sup>564</sup> en los que las partes, junto a otros compromisos, han acordado proceder a la liberación de determinados bienes y derechos en el marco de un procedimiento expropiatorio (entre otras, STS de 18 de marzo de 1997<sup>565</sup>; STS de 9 de marzo de 2001<sup>566</sup>; STS de 26 de octubre de 2005<sup>567</sup>)<sup>568</sup>. Incluso, con fundamento en el

---

*futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. No lo hacen en su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de un simple convenio ajeno a ellas. El Convenio de planeamiento es un acuerdo preparatorio de la modificación de un Plan, y como tal resulta enjuiciable en este orden contencioso-administrativo (artículo 234 de la Ley del Suelo de 1976), sin perjuicio de que en el futuro lo sea asimismo la modificación o revisión del planeamiento que, en su caso, se adopte, sin que se pueda oponer en tal momento la excepción de cosa juzgada por el enjuiciamiento del convenio preparatorio anterior. Conforme a lo expuesto decae el recurso de Don Bernardo y otros. (FJ. 4º).*

<sup>564</sup> Éste instrumento ha sido ampliamente estudiado por la doctrina. Entre otras publicaciones vid. J.A.CHINCHILLA PEINADO, “El convenio expropiatorio (teoría y práctica administrativa)”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009, y también el excursus sobre los convenios expropiatorios en materia de urbanismo en J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, págs. 203-220. En ambos trabajos se recoge además una muy amplia bibliografía sobre la materia.

<sup>565</sup> Id Cendoj: 28079130061997100128/Nº de Recurso: 3238/1992.

<sup>566</sup> Id Cendoj: 28079130052001100404/Nº de Recurso: 2143/1996.

<sup>567</sup> Id Cendoj: 28079130062005100568/Nº de Recurso: 4800/2002.

<sup>568</sup> La Administración no podrá desconocer los compromisos asumidos mediante convenio urbanístico. En la STS de 13 de enero de 2000 (Id Cendoj: 28079130062000100306/Nº de Recurso: 7564/1995), se enjuician los compromisos asumidos por la Administración Pública en un convenio urbanístico suscrito en el marco de un procedimiento de expropiación forzosa:

*“La cuestión planteada ha sido resuelta, en un caso sensiblemente igual al presente, por la sentencia de esta Sala de 17 de Diciembre de 1998 y 23 de Febrero de 1.999, a cuya doctrina debemos estar, en aras del principio de unidad de doctrina e igualdad en la aplicación de la ley.*

*En relación con el segundo motivo de casación, formulado al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción por infracción de las normas reguladoras de los convenios entre la Administración y los particulares --violación del artículo 111 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, artículo 234 de la Ley del Suelo de 1976, artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, artículo 2.7 de la Ley de Contratos del Estado de 1965 y artículos 8 y 11 del Reglamento de Régimen Interior de la Gerencia Municipal de Urbanismo--, decíamos en aquella sentencia, en síntesis, que el motivo debía ser estimado, pues la afirmación de la sentencia impugnada en el sentido de que la Administración no se comprometió a aceptar las valoraciones de los expropiados, pugna con el tenor literal de la estipulación tercera del convenio de 22 de febrero de 1990, en el cual se expresa que «en cuanto a las valoraciones expropiatorias se aceptarán las presentadas por los interesados, en tanto en cuanto no sean contrarias a derecho».*

*El hecho de que en el convenio se dejaran a salvo las acciones que pudieran entablarse sobre las valoraciones no eximía a la Administración de aceptar las valoraciones presentadas por los interesados. Es cierto que dicha aceptación quedaba condicionada a que no resultasen contrarias a derecho, pero esta condición únicamente legitimaba a la Administración, si estimaba que concurría dicha circunstancia, a rechazar la valoración ofrecida concretando y justificando en el expediente administrativo y ante el jurado las razones por las que consideraba que existía dicha oposición, mientras que en el procedimiento consta que se limitó a no aceptar genéricamente dichas valoraciones, formulando otras que estimó más conformes a derecho, con una clara contravención del compromiso contraído.*

*La Administración, como dice la sentencia de 5 de Diciembre de 1992, no puede desligarse del contenido de un convenio ni revocarlo más que declarándolo lesivo para el interés público e impugnándolo ante esta jurisdicción, conforme establecía a la sazón el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y no puede, además, olvidarse lo que en relación con la interpretación de las cláusulas de los contratos*

artículo 24 de la LEF, los Tribunales han dado el visto bueno a la suscripción de convenios expropiatorios, en el marco de los cuales se ha acordado la liberación de bienes y derechos<sup>569</sup>.

## 5. Incumplimiento del acuerdo de liberación. Efectos

Con carácter general, el incumplimiento de los deberes urbanísticos exigibles o de las condiciones establecidas en la resolución de liberación, legitima a la Administración actuante para, además de hacer efectivas las garantías fijadas en el acuerdo liberatorio, proceder a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (expropiación-sanción) o, en su caso, al ejercicio de la vía de apremio.

El artículo 5 del DLEU, dispone que el incumplimiento “*dará lugar a que aquellas que tengan el carácter económico se puedan exigir por vía de apremio o, en su caso, a que el órgano expropiante pueda expropiar los bienes y derechos objeto de liberación, o recuperar los que hubieran revertido, en las condiciones determinadas en la resolución liberatoria*”, lo que supuso una innovación frente al procedimiento tasado que contemplaba el artículo tercero del Decreto de 1959.

---

disponen los artículos 1288 y 1285 del Código civil, que impiden que su oscuridad pueda favorecer a la parte que la ha ocasionado e imponen que el sentido de las dudosas se fije en relación con el conjunto.” (FJ 2º). Asimismo, la STS de 15 de noviembre de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100264/Nº de Recurso: 1968/1992) señala que:

*“La Administración del Estado expropiante convino con el Ayuntamiento demandante un determinado precio para la adquisición por mutuo acuerdo de una parcela necesaria para el proyecto que aquella ejecutaba, sin que se haya declarado su lesividad ni la nulidad del expresado convenio, por lo que la Administración demandada y ahora apelada debe cumplirlo en sus estrictos términos, y, en consecuencia, según lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa y su interpretación jurisprudencial, el expediente expropiatorio quedó concluido y no cabe remitirlo al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa porque éste no está facultado para fijar el justiprecio, ya que sólo es legítima y válida su intervención cuando no hubiese acuerdo entre las partes.”* (FJ 2º)

<sup>569</sup> Así sucede por ejemplo en el convenio enjuiciado en la STS de 18 de marzo de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100128/Nº de Recurso: 3238/1992). En el FJ 3º se señala que:

*“(…) el convenio que literalmente dejamos transcrito en su parte sustancial, es suficientemente demostrativo de que incorpora dos compraventas distintas que afectan, negativamente, a la finca número NUM000 de la CALLE000 y a las parcelas entonces dedicadas al Parque de Bomberos, cuyos precios, plazos de abono de los mismos y momentos de las tomas de posesión son también diferentes, al margen de que también incluye la liberación de la expropiación de la casa número NUM001, cediendo su titular algún terreno para viales,(…)”.*

Dicho convenio se suscribe, tal y como se pone de manifiesto en el FJ 2º “(…), de mutuo acuerdo”, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa (…)



Como se observa, además de la ejecución de las garantías, en el DLEU la expropiación-sanción se configura como una alternativa a la vía de apremio, quedando a criterio discrecional de la Administración expropiante su aplicación. Así sucede en buena parte de la normativa autonómica (arts. 95.6 de la LSIB balear; 128.4 LOTCA y 118.5 del RGPCAN canarios<sup>570</sup>; 163.2 de la LOTRUCÁ cántabra; 110.1 e) sexto de la LUCAT y 214.6 del RLUCAT catalanes<sup>571</sup>; 91 LUCYL y 282.4 del RUCYL; 149 de la LOUGA gallega; 154.5 de la LOTURI riojana; 224.3 de la LOTUM murciana y 185.5 de la LOTUNA navarra).

Estas normas no fijan criterio alguno para la elección de una u otra vía (expropiación o apremio), por lo que ésta deberá ampararse en el principio de proporcionalidad<sup>572</sup>. Pienso que la interpretación más acertada, tal y como se deduce del propio DLEU, es que si el incumplimiento deriva de obligaciones de carácter económico (impago de las cuotas de urbanización), éstas se exijan por la vía de apremio, quedando reservada la expropiación-sanción (o la recuperación de los bienes revertidos), para aquellos incumplimientos de mayor entidad<sup>573</sup>.

En ese sentido, existe un grupo de normas que también contempla la alternativa, pero determina nítidamente que la elección entre una u otra vía deberá descansar en las “*circunstancias concurrentes*”. Así, el artículo 148.3 de la LOTAU castellano-manchega,

---

<sup>570</sup> Aunque el artículo 128.4 de la LOTCA parece imponer necesariamente la expropiación, lo cierto es que el reglamento faculta a que, en su caso, alternativamente, la Administración actuante ejercite la vía de apremio.

<sup>571</sup> Así lo estima ABEL FABRE. Vid. J.ABEL FABRE, “6. *Gestión Urbanística*”, en J.M. TRAYTER JIMENEZ (Dir.), “Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña, Adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 342.

<sup>572</sup> Para FERNÁNDEZ TORRES, en relación a la LOUGA, la elección entre una u otra vía deberá descansar en consideración al grado de importancia del incumplimiento y de las obligaciones no satisfechas. Vid. J.R. FERNÁNDEZ TORRES, “Capítulo 18. *El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas*”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Galicia”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 611-665, pág. 659.

<sup>573</sup> Esa interpretación también parece deducirse de las palabras de ACEDO-RICO. Vid. F. ACEDO-RICO HENNING, “*Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*”, Fundación Beneficentia et Peritia Iuris-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pág. 142. Asimismo, a esa conclusión parecen llegar F. LLISSET BORREL, J. A. LÓPEZ PELLICER y F. ROMERO HERNÁNDEZ, “Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 218.

señala que el incumplimiento supondrá “a elección de la Administración actuante y en función de las circunstancias concurrentes” la ejecución forzosa con realización de las garantías prestadas o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, con pérdida en favor de la Administración de las aludidas garantías en ambos casos. En términos similares se pronuncian los artículos 121.3 de la LOUA andaluza; 148.3 de la LOTEX extremeña; 122.4 de la LSCM madrileña.

FERNÁNDEZ TORRES<sup>574</sup> resalta en términos positivos que la LOUA (y su razonamiento puede hacerse extensivo a este conjunto de normas), ofrezca una alternativa a la expropiación “en atención al grado de importancia del incumplimiento y de las obligaciones no satisfechas, posibilitando en su caso el ejercicio de la vía de apremio”.

Sin embargo, existen una serie de normas autonómicas que no contemplan alternativas en este sentido, e imponen taxativamente y sin matices la expropiación-sanción en caso de incumplimiento de los deberes determinados en la resolución liberatoria, como es el caso de Aragón (art. 149.2 de la LUA) o País Vasco (art. 175.5 LSUPV), donde se determina que el incumplimiento determinará “el inicio de un nuevo expediente expropiatorio”.

Por último, cabe destacar que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, opta por una fórmula legal distinta a las anteriores (art. 186.5 LUAS), consistente en que el incumplimiento, al margen de la imposición de las sanciones correspondientes, puede acarrear, o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, o bien el ejercicio de la vía de apremio, a elección de la Administración actuante. Ello ha llevado a la doctrina<sup>575</sup> a dudar acerca de la compatibilidad de este precepto con los principios constitucionales de proporcionalidad y *non bis in ídem*, ya que la expropiación de los bienes reviste el carácter de expropiación-sanción.

---

<sup>574</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Capítulo 19. La expropiación forzosa por razón de urbanismo: régimen jurídico general y singularidades de la legislación andaluza”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Andalucía”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 623-684, pág. 679.

<sup>575</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 585.

En caso incumplimiento, el ordenamiento jurídico ordena a la Administración actuante a reaccionar utilizando los diferentes mecanismos previstos. En tal caso, es jurídicamente exigible el requerimiento previo por parte de la Administración actuante al propietario de los bienes liberados, poniendo en su conocimiento tal circunstancia y, asimismo, las consecuencias jurídicas que puedan derivarse del mismo. Avala tal posición, el razonamiento contenido en la STS de 19 de mayo de 1998<sup>576</sup>, donde se estima que:

*“No puede tampoco considerarse la excepción de acto consentido y firme, puesto que, en contra de la tesis de la Administración demandada sobre el efecto inmediato o impeditivo de la liberación producido por la falta de devolución del justiprecio, el incumplimiento de las condiciones de la liberación expropiatoria, según el apartado i) de la resolución por la que se acuerda, sólo puede producir el efecto de dar lugar a la expropiación de las fincas liberadas previo el oportuno requerimiento, el cual, no ha tenido lugar válidamente, por lo que resulta indiferente el tiempo transcurrido, mientras que el apartado e) del punto cuatro de la resolución, en el que pretende apoyarse la interpretación reseñada, se refiere a la función de colaboración en los aspectos formales o accesorios de documentación, actuación y gestión necesarios para formalizar las situaciones jurídicas derivadas de la liberación, pero no a los aspectos sustantivos ligados al incumplimiento de las condiciones establecidas.*

*Según lo prevenido en el artículo 5 del Decreto 458/1972, por el que se rige la liberación de las fincas a que se refiere la demanda deducida en la instancia, el incumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución liberatoria dará lugar a que aquellas que tengan carácter económico se puedan exigir por la vía de apremio o, en su caso, a que el órgano expropiante pueda expropiar los bienes y derecho objeto de liberación o recuperar los que hubieran revertido. En consonancia con este precepto, el apartado i) de la resolución liberatoria exige «el oportuno requerimiento previo» para proceder a la expropiación de los terrenos liberados en caso de incumplimiento sustancial de las condiciones establecidas.*

*Dicho requerimiento, como ha quedado razonado al estudiar el último motivo de casación formulado, no ha tenido lugar válidamente, ni se ha acreditado que la resolución por la que se lleva a cabo la expropiación por incumplimiento de las condiciones se haya notificado personalmente a los interesados, ni que la Administración haya llevado a cabo actuación alguna eficaz para averiguar su domicilio antes de proceder a la notificación edictal de la resolución expropiatoria como consecuencia del incumplimiento, de tal suerte que los expropiados no pudieron recurrir contra este acto.*

*En su virtud, en mérito de lo razonado hasta aquí, procede estimar sustancialmente*

---

<sup>576</sup> Id Cendoj: 28079130061998100574/Nº de Recurso: 423/1994.

*la demanda deducida en la instancia, declarando contrarios a derecho y anulando los actos administrativos recurridos y declarando plenamente válida y eficaz la liberación de las fincas número NUM000 y NUM001 de la ACTUR de Santa Maria dels Gallecs, ubicadas en el término municipal de Santa Perpètua de Moguda, acordada por resolución del Gerente del INUR de 23 de noviembre de 1973, con las consecuencias posesorias, de titularidad dominical y registrales inherentes a esta declaración, sin perjuicio de que por el Instituto Catalán del Suelo (Institut Català del Sòl) pueda exigirse por medio de requerimiento en forma dirigido personalmente al interesado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la mencionada resolución y, en caso de incumplimiento, proceder en la forma prevista en la resolución y disposición citadas.” (FJ. 6º)*



## Capítulo VI

### Modalidades de gestión del sistema de expropiación

#### 1. Introducción: algunas reflexiones en torno a la “gestión” del sistema

##### a) *El urbanismo como función pública*

Desde la aprobación de la LS56, el urbanismo ha venido configurado de modo integral como “*una función pública*”, es decir, se ha disociado el derecho de propiedad del suelo de los derechos urbanísticos relativos al mismo, y éstos últimos han pasado desde el propietario privado -cuya concepción todavía está plasmada en el artículo 348 CC, así como en sus artículos 350 y demás concordantes- hacia el poder público. Así lo ha reconocido la STS de 15 de abril de 1992<sup>577</sup>, en la que se afirma que:

*“La base de esto radica en la moderna concepción del urbanismo como función pública, disociada del derecho subjetivo de los propietarios. Como se ha resaltado por la doctrina, los derechos al desarrollo de un aprovechamiento urbano se han separado de la titularidad dominical del suelo y se han sustantivado como contenido de una competencia pública, lo que explica que pueda sostenerse que el urbanismo se ha convertido en una función pública, que es lo ocurrido en nuestro país a partir de la Ley del Suelo de 1956.” (FJ. 3º).*

Esta concepción del urbanismo como una “*función pública*”, merece una serie de consideraciones, en atención a la especialidad de la materia. En primer lugar, nos hallamos ante un concepto transversal, y que por tanto afecta a todas las vertientes del urbanismo. En ese sentido, por ejemplo, la STS de 16 de noviembre de 1987<sup>578</sup> ha afirmado que:

*“Ante todo es de advertir que el urbanismo ha pasado a ser en nuestro sistema jurídico una función pública que se extiende en lo que ahora importa a la ejecución del planeamiento. De aquí deriva ya la naturaleza jurídico-administrativa de la cuestión debatida en estos autos cuyo conocimiento, frente a lo que entiende el apelante, corresponde a esta Jurisdicción -art. 1.º,1 de la Ley Jurisdiccional-,*

<sup>577</sup> Id Cendoj: 28079130011992107224/Nº de Recurso: 6082/1990.

<sup>578</sup> Id Cendoj: 28079130011987101752/Nº de Recurso: no indicado.

*cualquiera que sea el origen o razón de ser del contenido de las prescripciones del planeamiento y más concretamente de los deberes asumidos por el hoy apelante.”* (FJ. 3º).

Por tanto, la configuración del urbanismo como función pública, afecta también de plano a la gestión urbanística. Ahora bien, esto en absoluto impide o excluye la posibilidad de que los agentes privados puedan participar, en diferentes modalidades y con distintos grados de intervención, en la gestión urbanística. En ese sentido, la STS de 13 de octubre de 1986<sup>579</sup> viene a señalar expresamente que

*“la función pública en materia de Urbanismo no supone inexcusablemente que nos encontremos ante una manifestación del servicio público como única función administrativa utilizable para realizar los fines asumidos por la Administración pública en este campo (a veces lo adecuado será actividad de policía o fomento), ni que la actividad privada deba ser olvidada (art. 4.º y concordantes de la ley), sino que, por el contrario, debe ser impulsada para que realice actividad urbanística (en materia de planeamiento y su ejecución, etc.) y sin perjuicio de su sustitución por la pública cuando los particulares que asumieran una gestión urbanística no cumplan los objetivos previstos y previo cumplimiento de los requisitos exigidos (objetivos necesarios, abono de compensaciones en su caso, etc.).”* (FJ. 4º in fine).

En concreto, la participación de los particulares también ha venido comprendiendo, de una manera muy relevante, la ejecución del planeamiento. En ese sentido, en la STS de 30 de octubre de 1989<sup>580</sup> se afirma que:

*“La ejecución del planeamiento es claramente en nuestro ordenamiento jurídico una función pública -art. 114,1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RCL 1976\1192 y ApNDL 1975-85, 13889)- en la que los propietarios del suelo a urbanizar pueden asumir mayor, menor e incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique -compensación, cooperación o expropiación-.”* (FJ. 2º).

Para GARCÍA CAPDEPÓN<sup>581</sup>, desde la LS56 el urbanismo se ha caracterizado como una función pública, siendo este “uno de los principios capitales, quizá el de mayor

---

<sup>579</sup> Id Cendoj: 28079130011986101084/Nº de Recurso: no indicado.

<sup>580</sup> Id Cendoj: 28079130011989104072/Nº de Recurso: no indicado.

<sup>581</sup> Vid. P.M.GARCÍA CAPDEPÓN, “Capítulo 15. Ejecución por adjudicatario en concurso”, en E.SANCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, págs. 577-617, pág. 586.

*importancia*”, para la interpretación del Ordenamiento Jurídico urbanístico, sin perjuicio de que, ello no haya impedido la participación de “*los privados*” en la tarea urbanizadora.

Y es que la participación en la gestión urbanística de la iniciativa privada, interesados y particulares, ya estaba contemplada en la LS76, con carácter general en el artículo 4, y en particular, referida a la ejecución del planeamiento, en el artículo 114. En la actualidad, el artículo 3.3 de la LS08 establece que “*la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada*”, principio que a su vez se encuentra desarrollado de modo general y con carácter básico, en los artículos 4 -derechos del ciudadano- y 6 -iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación- de dicha Ley. Estos principios han sido acogidos y desarrollados por el legislador autonómico.

El alcance y repercusión de este grupo de preceptos sobre la elección del sistema de expropiación -cuestión ya abordada-, y que en términos generales y en función de la legislación autonómica, se traduce en un refuerzo a las exigencias de una adecuada motivación a lo largo de todo el procedimiento de elección.

Ahora bien, el grupo de preceptos señalados no se limita a la participación de la propiedad en la ejecución del planeamiento *stricto sensu*, sino que alude, de un modo transversal, a la “*participación privada*” a lo largo de todo el proceso urbanístico. En ese sentido, si bien es cierto que la participación de la propiedad en el proceso de ejecución del planeamiento a través del sistema de expropiación es prácticamente inexistente, en la gestión del sistema, sí es posible que la gestión pública emplee fórmulas que, con mayor o menor grado de amplitud, posibiliten la participación privada. En el presente capítulo, se abordarán las distintas formas de gestión del sistema, en las que, en mayor o menor medida, podrá sustanciarse la participación privada, mediante la asunción de distintos roles (por ejemplo, como accionistas de una sociedad anónima municipal; como adjudicatarios de un contrato de obras; formando parte de un consorcio urbanístico; o como concesionarios de la gestión del ámbito).



### ***b) Los diversos conceptos de “gestión”***

Una cuestión que en cierto modo es ambigua, es qué se entiende por “*gestión*”. Según el diccionario de la Real Academia Española (vigésimo segunda edición), gestionar (de gestión) significa “*1. tr. Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera*”.

En la ejecución sistemática del planeamiento, el “*negocio*” consiste en la transformación urbanística de la superficie incluida dentro del concreto ámbito de actuación, conforme al procedimiento legalmente establecido.

Desde el punto de vista del derecho positivo, el art. 5 de la LS76 define las “*modalidades de gestión*”, como las diferentes formas de encomendar, con carácter general, la gestión urbanística que tiene atribuida la Administración competente, bien sea directamente (a través de entes u órganos de carácter público) bien indirectamente (mediante iniciativa privada o entidades mixtas).

En desarrollo de la LS76, el RGU contiene un capítulo por entero (el capítulo I del título I) dedicado a regular los “*sujetos y modalidades de gestión*” (artículos 1 a 30). El desarrollo de las modalidades de gestión se efectúa, principalmente, en torno a la actividad de “*ejecución del planeamiento*”. Así, en sus artículos, se delimitan con carácter general las competencias que en esa concreta parcela del urbanismo, correspondían a las distintas Administraciones Públicas (que a fecha de su aprobación eran, la Administración del Estado y las Entidades Locales -Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares-); regulando el régimen de relaciones interadministrativas así como las distintas formas y entidades (de distinta naturaleza), diseñadas específicamente para efectuar dichas tareas de gestión (Mancomunidades, Agrupaciones Urbanísticas, Consorcios Urbanísticos, Gerencias Urbanísticas, Sociedades y Entidades Urbanísticas colaboradoras).

Por ello, cabe afirmar que la legislación estatal supletoria, liga las “*modalidades de gestión*” urbanística, esencialmente a la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, incidiendo sobre cuestiones que a la postre quedarán vinculadas por el ejercicio de la potestad de autoorganización de las distintas Administraciones Públicas<sup>582</sup> competentes en materia urbanística (que hoy son, por mandato constitucional, en esencia, las Comunidades Autónomas y los Municipios<sup>583</sup>).

En la actualidad, una buena parte de los legisladores autonómicos ha optado por regular las distintas modalidades de gestión admisibles en el ámbito urbanístico, utilizando planteamientos más transversales, junto con la delimitación genérica de los ámbitos competenciales autonómicos y locales en el ámbito urbanístico. Así sucede, entre otros, en los artículos 5 de la LOUA andaluza; 6 de la LUAS asturiana; 7 de la LOTCA canaria; 5 de la LOTRUCÁ cántabra; 74 y siguientes de la LSCM madrileña; o 5 de la LOUGA gallega<sup>584</sup>.

Ahora bien, en la legislación urbanística autonómica también existen preceptos que regulan las “*modalidades de gestión*”, refiriéndose en particular a la actividad de ejecución del planeamiento. Así sucede, entre otras, en los artículos 120 de la LUA aragonesa; 105 de la LOTAU castellano-manchega; 113 de la LOTEX extremeña o 134 de la LSPV vasca. En este caso, la regulación -de carácter muy amplio-, se remite a las “*modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación del sector público y de régimen local*”.

Por su parte, hay normas autonómicas, que contienen preceptos que regulan de modo particular las “*modalidades de gestión*” del sistema de expropiación, aludiendo a formas de gestión directas e indirectas (así se hace por ejemplo, en los artículos 116 de la LOUA andaluza; 183 de la LUAS asturiana; 155 de la LUCAT catalana; 164 de la

---

<sup>582</sup> Potestad reconocida en el art. 148.1.1º de la CE para las Comunidades Autónomas y para las Entidades que integran la Administración Local en el art. 4.1 a) de la LRRL.

<sup>583</sup> Cuestión ya abordada en el análisis de la Administración actuante en el sistema de expropiación.

<sup>584</sup> Esa misma estructura se observa en el RLUA aragonés.

LOTRUCA cántabra; 184.5 de la LOTUNA navarra; 118 de la LSCM madrileña o el 174.3 de la LSPV vasca).

Por último, no se puede olvidar que el artículo 33 de la LS08 regula con carácter básico las “*modalidades de gestión de la expropiación*”, precepto que va a incidir decisivamente en la “*gestión*” de la fase de expropiación integrada en este sistema de actuación.

Ahora bien, desde un punto de vista legal, también es posible inferir un concepto de “*modalidad de gestión*” urbanística, que trasciende del plano puramente organizativo y se adentra en el ámbito procedimental. En esa línea, el artículo 79.1 de la LSCM madrileña, en referencia a la actividad de ejecución del planeamiento, señala que:

“Previamente al inicio de la actividad de ejecución, deberá definirse *modalidad de gestión urbanística*, o el preciso conjunto de procedimientos a través de los cuales ha de llevarse a cabo la transformación del suelo.”

PERALES MADUEÑO<sup>585</sup> siguiendo un concepto procedimental de modalidad de gestión, entiende que “*las modalidades de aquella fase de la gestión consistente en la ejecución de las obras de urbanización de un polígono o unidad de actuación, están determinadas por el sistema de actuación que se utilice*”.

En esa misma línea, refiriéndose a las modalidades de gestión –o de ejecución–, se sitúan también los artículos 71 de la LSIB balear; 65 de la LUCYL castellano y leonesa; 179 de la LOTUM murciana o 137 de la LOTUNA navarra, regulando cuándo procede ejecutar actuaciones sistemáticas (o integradas) y cuándo actuaciones asistemáticas (o aisladas). Este concepto procedimental de “*modalidad de gestión*”, subyace en el art. 121.2 de la LUCAT catalana<sup>586</sup>, o en el at. 164 y demás concordantes de la LOTURI riojana<sup>587</sup>. Y también queda patente la conexión entre las modalidades de gestión y el procedimiento

---

<sup>585</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 95.

<sup>586</sup> Que regula “*modalidades*” del sistema de reparcelación.

<sup>587</sup> Que regula “*modalidades*” para la obtención de terrenos dotacionales.

urbanístico, en el artículo 97 de la LUVA valenciana, donde precisamente la gestión de los programas de actuación urbanística por expropiación es calificada como una “*modalidad*”.

La gestión urbanística está enraizada en la actividad de planeamiento, en forma de presupuesto necesario, por lo que se podría afirmar que la propia elección del sistema de expropiación, constituye en sí misma una modalidad de gestión urbanística.

En definitiva, las modalidades de gestión del sistema de expropiación, se pueden abordar desde una perspectiva puramente organizativa de la Administración actuante, es decir cómo se van a acometer cada una de las fases que integran el sistema; o bien, se puede abordar desde una perspectiva más amplia<sup>588</sup> que comprenda no sólo las distintas formas de gestión del sistema que puede adoptar la Administración en el marco de la legislación, sino también desde el punto de vista procedimental, contemplando las distintas alternativas y peculiaridades que presenta el sistema.

Como apunta de manera muy gráfica TEJEDOR BIELSA<sup>589</sup>, en el sistema de expropiación “*la Administración o sus agentes, incluido un hipotético concesionario, adquieren la titularidad de los terrenos objeto de la actuación, ejecutan las obras de urbanización y disponen de los solares resultantes*”.

En capítulos anteriores se ha abordado el sistema de expropiación desde una perspectiva puramente procedimental, prestando especial atención a las particularidades propias del sistema. En este capítulo se abordará el sistema desde el punto de vista orgánico u organizativo, analizando qué alternativas o modalidades existen para la instrucción de los distintos procedimientos que integran el sistema, así como para la ejecución material de las obras de urbanización y edificación inherentes al mismo.

---

<sup>588</sup> Es tanta la amplitud del concepto “*gestión*”, que incluso los Tribunales de Justicia han llegado a confundir la elección del sistema de expropiación para la ejecución de actuaciones sistemáticas, con la utilización de la expropiación como modalidad de gestión asistemática o aislada. Vid. STS de 28 de junio de 2012, (FJ 3º y 4º), Id Cendoj: 28079130052012100456/Nº de Recurso: 2103/2009.

<sup>589</sup> Vid. J.TEJEDOR BIELSA, “*Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución de la obra pública urbanizadora*”, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 6, Pamplona, 2003, págs. 61-91, pág. 74.

Desde esa óptica, en la gestión del sistema va a incidir, por un lado la normativa reguladora de la gestión de la expropiación *stricto sensu*, y por otro, la normativa que regula la gestión urbanística, es decir el conjunto de normas que reglamentan desde la óptica formal, la gestión del proceso de transformación urbanística, normativa que a su vez puede tener un carácter general, regulador de toda la actividad urbanística, o bien específico para el sistema de expropiación. En definitiva, como sucede en todo el sistema de expropiación, en este apartado van a confluir instituto expropiatorio y urbanismo, materias que están afectadas por títulos competenciales distintos, todo ello, sin perjuicio de que además, en esta cuestión, también sean de aplicación los preceptos que regulan el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, así como la Contratación.

## **2. Límites generales a la gestión de la fase de expropiación**

La legislación urbanística ha venido prestando, en líneas generales, una amplia cobertura a que en materia de ejecución del planeamiento se puedan aplicar todas aquellas modalidades organizativas o de colaboración y cooperación interadministrativa que permita el Régimen Jurídico de la Administración actuante. Así lo ponían de relieve los artículos 4.1 -para el Estado-, y 7.1 -para los municipios-, del RGU.

Actualmente, esa legitimación, en ocasiones está prevista en preceptos dedicados a la actividad urbanística en general, como sucede en el art. 5 de la LOUA andaluza; 6 de la LUAS asturiana; 15 a 17 de la LSIB balear; 14 de la LUCAT catalana o 7.1 de la LOTAU castellano-manchega; y en otras ocasiones, en preceptos dedicados específicamente a la regulación de la actividad de ejecución urbanística o del planeamiento, como los arts. 90 y ss. de la LOUA andaluza; 120 de la LUA aragonesa; 92 y 93 de la LOTCA canaria; 118 y 119 de la LOTRUCÁ cántabra; 74.1 de la LSCM madrileña o 134 de la LSPV vasca.

Ahora bien, lo cierto es que la gestión urbanística posee una serie de límites o barreras generales, que como se verá, poseen particular incidencia en la gestión del sistema de expropiación, por la especial idiosincrasia que éste posee.

Como presupuestos del sistema, existe un grupo de procedimientos (o piezas) que están íntimamente vinculados a la aprobación de instrumentos de planeamiento o que constituyen actos de ejecución del mismo. Entre ellos está la delimitación del ámbito de gestión, la elección del sistema o la aprobación del proyecto de urbanización. Estas piezas, presupuestos necesarios del sistema de expropiación, son determinantes para el inicio del procedimiento expropiatorio. En ellos, la Administración actuante ejerce las competencias urbanísticas que le son propias.

Ahora bien, ya dentro del sistema de expropiación, hay una serie de piezas procedimentales que son susceptibles de encuadrarse dentro de la fase de expropiación del sistema y otras dentro de la fase de ejecución urbanística o de urbanización. En la primera se sitúan, entre otras, la elección del procedimiento de determinación del justiprecio, la valoración de bienes y derechos, su ocupación, pago, e inscripción Registral e incluso la suscripción de convenios expropiatorios con los titulares de los bienes y derechos. Todas estas piezas requieren el empleo, fundamentalmente, de la potestad expropiatoria. A continuación procede analizar qué límites se presentan a la gestión de este grupo de procedimientos.

#### ***a) Límites al ejercicio de potestades***

Con carácter general, la gestión urbanística corresponde a la Administración actuante, que puede optar entre modalidades de gestión directa o indirecta. Ahora bien, la legislación urbanística de un buen número de Comunidades Autónomas ha incorporado, de manera expresa, determinados límites en lo que se refiere a la tramitación y aprobación instrumentos de planeamiento y sus actos de ejecución, así como en lo relativo ejercicio de potestades públicas, constriñendo la ejecución de éstas cuestiones únicamente a determinadas modalidades de ejecución directa.

Así, el artículo 90.1 b) de la LOUA andaluza, dispone que se realizarán necesariamente de forma directa, de una parte, la tramitación y aprobación “*de los actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento*”, y de otra, las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades, entre las que se encuentran la de “*intervención*” y la de

“expropiación”. En un sentido prácticamente idéntico se pronuncian el artículo 7.2 de la LOTCA canaria, el 6.3 de la LOTEX extremeña o el 6.3 de la LUAS asturiana, imponiendo este último que dichas actividades se realizarán “*en régimen de derecho público y de forma directa*”. También el artículo 7 de la LOTAU castellano-manchega, exige que estas cuestiones se realicen “*necesariamente de forma directa por la Administración actuante*”.

Por su parte, el artículo 3.2 de la LUCYL castellano y leonesa prevé que la aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y, en general, las actividades que impliquen el ejercicio de autoridad, “*sólo podrán desarrollarse mediante gestión directa*” por la “*Administración competente*”. Y, por último, el artículo 5 de la LOUGA gallega determina que, “*las facultades que impliquen el ejercicio de autoridad sólo podrán desarrollarse a través de una forma de gestión directa y en régimen de derecho público*”.

Estos límites van a provocar que tanto los presupuestos, como la gestión de la fase expropiatoria del sistema de expropiación se deba efectuar necesariamente mediante modalidades de gestión directa, por la propia Administración actuante, o por persona jurídica de derecho público, lo que no quiere decir, como veremos más adelante, que no se admita la colaboración de otros entes, pero mediante la fórmula de la encomienda.

En línea con lo expresado, el artículo 4.2 de la Ley 3/1988, de 27 de abril, de creación del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo - organismo autónomo de carácter comercial y financiero de la Junta de Galicia-, “*goza de la potestad de expropiación forzosa*”. Por su parte, el Instituto Catalán del Suelo, entidad de derecho público de la Generalidad de Cataluña, puede adquirir suelo, “*incluso mediante expropiación forzosa*”, pero como beneficiario, ya que la potestad expropiatoria queda reservada al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (según la letra k del art. 3.1 de la Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo).

Por su parte, el artículo 3.2 de los Estatutos de la entidad pública empresarial Instituto Balear de la Vivienda, aprobados por Decreto 17/2015, de 10 de abril, señala que “*en ningún caso le corresponde la potestad de expropiación*”.

Pero lo cierto es que, como ya se indicó en el Capítulo II del presente trabajo, con carácter general en el sistema de expropiación la condición de Administración actuante la va a ostentar el Ayuntamiento, siendo excepcionales las ocasiones en que ésta condición recaerá sobre la Administración de la Comunidad Autónoma.

Aunque el legislador urbanístico hubiera guardado silencio en estas cuestiones, del examen de la legislación básica de Régimen Local se podría llegar exactamente a la misma conclusión; si bien, como veremos, tras la aprobación de la LRSAL, el canon de legalidad que contenía la LRBRL sobre este asunto se ha desplazado de la forma adoptada para la prestación del servicio, hacia la reserva de ejercicio de determinadas funciones públicas.

Con anterioridad a la aprobación de la LRSAL, el artículo 85.3 de la LRBRL establecía que *“en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad”*, redacción que estaba en la línea con las previsiones que había incorporado el legislador urbanístico, a las que hemos hecho referencia anteriormente.

Tras la LRSAL, el límite al ejercicio de potestades descansa sobre la previsión contenida en el artículo 9 del EBEP, precepto que establece una reserva exclusiva a funcionarios públicos en el ejercicio de funciones *“que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas”*. Dicha reserva, ha sido incorporada por la LRSAL a los artículos 85.2 y 92.3 de la LRBRL, llevando aparejada la desaparición de la previsión contenida en el antiguo artículo 85.3 de la LRBRL.

Estos preceptos de la LRBRL, deben ser complementados con las previsiones establecidas en los artículos 85 bis y ter de dicho texto, así como con los artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la LOFAGE, en cuanto les resulte de aplicación (prestando atención, especialmente, al artículo 55 de la LOFAGE, en lo relativo al personal de las Entidades públicas empresariales).



Del marco normativo expuesto, se puede concluir que la legislación impone límites a la forma de gestión, que provocan que tanto los presupuestos del sistema de expropiación, como la fase de expropiación del mismo, deban ser gestionados, necesariamente, de forma directa por la Administración actuante, y a través de persona jurídico pública (esencialmente, gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo local).

***b) Límites en el campo de las relaciones interadministrativas***

El ordenamiento jurídico debe establecer cauces que regulen el régimen de las relaciones entre las Administraciones Públicas (art. 103 CE), tarea que con carácter general acomete el Título I de la LRJPAC, y en particular, para las entidades que integran la Administración Local, los artículos 55 y siguientes de la LRBRL.

En materia urbanística, el legislador de turno, ha regulado específicamente determinados aspectos de las relaciones interadministrativas, contemplando la posibilidad de que las Administraciones competentes, puedan delegar sus competencias en otras Administraciones, y legitimándolas a establecer determinadas fórmulas de colaboración. Esta no es una cuestión nueva en el ordenamiento jurídico.

Buena parte del Capítulo I del Título I del RGU, “*sujetos y modalidades de gestión*”, está dedicado a estas cuestiones. En la actualidad, con mayor o menor grado de detalle y por lo general, desde una perspectiva muy amplia, la legislación autonómica aborda las posibles fórmulas de colaboración y cooperación interadministrativa que se pueden entablar en materia urbanística. Son una muestra, los artículos 90.2 c) y 94 de la LOUA andaluza; 11 de la LUAS asturiana; 16 de la LSIB; 118.2 de la LOTRUCÁ cántabra; 14.3 de la LUCAT catalana; 105 de la LOTAU castellano-manchega; 113 de la LOTEX extremeña; 8 de la LOTURI riojana; 242 de la LSCM madrileña; 18 de la LOTUM murciana; 134 de la LSPV vasca; 17 y siguientes de la LOTUNA navarra o el 44.4 de la LUVA valenciana.

Ahora bien, a la hora de articular determinadas fórmulas de colaboración interadministrativa -especialmente, en lo que se refiere a la creación de determinadas entidades urbanísticas-, se pueden plantear dificultades en relación a su capacidad para asumir competencias, así como para ejercer la potestad expropiatoria, potestad clave en la fase de expropiación del sistema de expropiación.

Algunos autores deducen del artículo 2.1 de la LEF, la imposibilidad de que la potestad expropiatoria pueda ser ejercida por Administraciones Públicas no territoriales<sup>590</sup>, quedando su ejercicio reservado en exclusiva a las Administraciones Públicas territoriales<sup>591</sup>.

CORRAL GARCÍA<sup>592</sup>, afirma –aunque con matices- que “*sólo los Entes territoriales pueden expropiar*”, negando el ejercicio o la titularidad de la potestad a los entes institucionales o corporativos. También PONTÓN DOMÍNGUEZ<sup>593</sup> afirma que “*la doctrina mayoritaria niega la potestad expropiatoria a los entes no territoriales por no perseguir estos fines generales*”.

En esa línea, en alusión a las mancomunidades, sociedades urbanísticas y consorcios DE LA CRUZ MERA<sup>594</sup>, sostiene que éstas no representan una “*modalidad mediante la cual puedan asumirse competencias en materia expropiatoria*” fundamentando su opinión en los artículos 3 y 4 del RGU, pese a que puedan resultar concesionarias de la actuación.

---

<sup>590</sup> De acuerdo con el art. 3 de la LRBRL, son entidades locales territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales (pero no son territoriales), las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con dicha Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; las Áreas Metropolitanas, y las Mancomunidades de Municipios.

<sup>591</sup> Vid. A.MELÓN MUÑOZ (Dir.), “*Memento práctico Administrativo*”, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2003.

<sup>592</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Capítulo 15. La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos*” E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Extremadura*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, pág. 698.

<sup>593</sup> Vid. P.PONTÓN DOMÍNGUEZ, “*Capítulo 17. La expropiación urbanística*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2003, pág. 577.

<sup>594</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, “*Comentario a los artículos 29 a 35*”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), “*Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*”, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 907.

Si bien es cierto que el artículo 14 RGU<sup>595</sup> prohibía expresamente a los entes consorciados delegar en el consorcio la potestad expropiatoria –aunque sí podían encomendarle la gestión de las expropiaciones que los mismos acuerden–.

Por todo ello, conviene hacer siquiera un somero repaso a los límites que se deben observar en la utilización de determinadas fórmulas asociativas.

- *Las mancomunidades de municipios*

Las mancomunidades de municipios tienen reconocida su condición de entidades locales por la LRBRL, pero no son entidades locales territoriales de acuerdo con la letra c) del art. 3.2 de dicha norma. Son una de las entidades asociativas que tradicionalmente más se ha contemplado por la legislación urbanística, a fin de facilitar el ejercicio de sus competencias a los municipios, especialmente a los de menor tamaño.

Son abordadas en la legislación urbanística supletoria estatal con cierta profundidad (en los arts. 7 y 9 y ss. del RGU), y actualmente, buena parte de la legislación urbanística autonómica prevé la posibilidad de que los municipios constituyan mancomunidades con finalidades específicamente urbanísticas, si bien, como se verá la intensidad legislativa es diferente.

En el Principado de Asturias, las mancomunidades tienen reconocida expresamente la condición de Administración urbanística actuante por el artículo 8.1 b) de la LUAS, y los artículos 10 y siguientes hacen diversas alusiones a esta entidad local.

En Cataluña las mancomunidades son consideradas "*administraciones con competencias urbanísticas*" en el artículo 14.3 de la LUCAT. Dicha norma, en su artículo

---

<sup>595</sup> En ese sentido, el artículo 14 del RGU, en sus apartados 2 y 4, literalmente dispone que:

“2. Los Entes consorciados podrán encomendar al Consorcio cualesquiera otras actividades cuyo ejercicio no tenga el carácter de intransferible según lo que al respecto disponga la legislación en cada caso aplicable.”

“4. Los Entes consorciados no pueden delegar en el Consorcio la potestad expropiatoria, si bien pueden encomendarle la gestión de las expropiaciones que los mismos acuerden.”

22.1, proclama que las mancomunidades en materia urbanística tienen la consideración de "*entidades urbanísticas especiales*", reconociéndoles en su artículo 23.1 c) la condición de "*administración actuante*".

En Castilla y León, el artículo 134.1 de la LUCYL, faculta expresamente a los municipios a la constitución de mancomunidades para "*el ejercicio de sus competencias urbanísticas*", todo ello de conformidad con la legislación de régimen local. En el artículo 67 de la LUCYL son consideradas entidades para la gestión urbanística, y el artículo 126 de dicha norma las faculta expresamente para la gestión de patrimonios públicos del suelo. También, con carácter general y en términos muy amplios, el artículo 228.3 de la LOUGA gallega faculta a los municipios a constituir mancomunidades, y el artículo 44.4 de la LUVA valenciana permite a que los municipios puedan "*ejercer mancomunadamente sus competencias urbanísticas*" (en esa línea se sitúa específicamente para las competencias en materia de disciplina urbanística el artículo 266.4 de dicho texto legal).

Todas estas normas legitiman ampliamente la intervención de las mancomunidades de municipios en materia urbanística. Por su parte, con un alcance que al menos, a priori, parece más limitado que los anteriores, el artículo 74.2 b) de la LSCM madrileña, faculta a los municipios a constituir mancomunidades "*para la gestión de servicios urbanísticos*". En línea con esta última, el artículo 181 de la LOTUM murciana considera a las mancomunidades "*órganos de gestión urbanística*". También parece deducirse dicho carácter gestor de los artículos 136.1 y 20.3 d) de la LOTUNA navarra.

En Castilla-La Mancha, la LOTAU prevé la intervención de las Mancomunidades en concertación interadministrativa de instrumentos territoriales (art. 10.6); en el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de planeamiento de desarrollo (art. 38.1 b); en patrimonio público del suelo (art. 76); o en materia de ejecución de planeamiento (art. 122).

En Extremadura, los artículos 169 y 190, hacen alusiones a las Mancomunidades de Municipios, en materia de inspección de la legalidad urbanística. Éstas también son

aludidas expresamente en el artículo 17 de la LSIB balear y en el 165 de la LOTCA canaria, de donde se deduce un reconocimiento a esta modalidad asociativa en materia urbanística.

Por lo que respecta a la normativa básica de Régimen local –a estos efectos, contenida fundamentalmente, en la LRBRL-, la regulación de las mancomunidades de municipios, se modificó por la LMMGL, y más recientemente por la LRSAL.

Con carácter previo a la LMMGL, la redacción del apartado 2 del artículo 4 de la LRBRL disponía que las potestades reconocidas a las entidades locales territoriales (entre las que figura la expropiatoria), podrían ser de aplicación, entre otras, a las mancomunidades, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.

A pesar de dicha previsión de desarrollo a favor de las CCAA, la jurisprudencia había apoyado la posibilidad de que a pesar de su carácter no territorial, las mancomunidades de municipios pudieran ejercer la potestad expropiatoria.

La STS de 9 de diciembre de 1993<sup>596</sup>, considera que las mancomunidades pueden ejercer la potestad expropiatoria, aún sin ley autonómica que lo autorice, en virtud de la legislación urbanística general y no por vía de delegación del municipio. En esa línea se posiciona también la STS de 3 de julio de 1993<sup>597</sup>.

---

<sup>596</sup> Id Cendoj: 28079130011993106304/Nº de Recurso: 4575/1990. El Tribunal señala que “*En definitiva, considera esta Sala que es el ordenamiento urbanístico, en vigor al tiempo en que la Mancomunidad de Municipios acordó la expropiación forzosa para la ejecución del sistema general de depuración de aguas residuales de los municipios que la integraban, el que legitima a dicha Mancomunidad demandada para ejercer sus competencias urbanísticas, entre las que el art. 3.º.3 b) del citado texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana incluye la de expropiar los terrenos necesarios para efectuar las obras, por lo que, al decidir la expropiación del terreno, propiedad del apelante, con el fin de ejecutar el mencionado sistema general de depuración de aguas residuales, hizo uso de sus atribuciones, de manera que tal acto no puede ser calificado de nulo por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente y, en consecuencia, hemos de desestimar tal motivo de impugnación del acto administrativo, objeto del recurso contencioso- administrativo, y de la sentencia que lo declaró ajustado a Derecho.” (FJ. 5º).*

<sup>597</sup> Id Cendoj: 28079130011993108346/Nº de Recurso: 1381/1991.

Parte de la doctrina también avalaba ésta posición, bajo el argumento de que las Comunidades Autónomas poseían espacio competencial ya en la anterior redacción del artículo 4 de la LRBRL, para poder atribuir en sus normas de desarrollo potestad expropiatoria a las mancomunidades. En ese sentido, por ejemplo<sup>598</sup>, se llegaba a afirmar categóricamente que *“por supuesto que este tipo de Entes pueden tener potestad expropiatoria”*, siempre que así lo disponga la legislación autonómica.

Tras la LMMGL, el apartado 3, del artículo 4 pasa a tener una nueva redacción, regulando específicamente las potestades de las mancomunidades de municipios<sup>599</sup>, reconociéndose que:

*“Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.”*

Como puede deducirse de una interpretación literal de dicho precepto –así como de una interpretación teleológica, si se tiene en cuenta lo expresado por el legislador en la exposición de motivos de la citada LMMGL-, no se ha hecho exclusión alguna de dicha posibilidad de la potestad expropiatoria, por lo que una Mancomunidad de municipios podrá ser titular de la potestad expropiatoria siempre que ésta sea precisa para el cumplimiento de su finalidad, y si la legislación aplicable no lo impide -impedimento que no se deduce de ninguna disposición básica o plena de rango estatal-.

Las Comunidades Autónomas, han dado pasos que avalan dicha interpretación. Así, la Norma Foral 6/2008, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del territorio histórico

---

<sup>598</sup> Vid. F.LLISET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, *“Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992”*, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 336.

<sup>599</sup> De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (apartado III): *“(…) Dentro de este primer bloque de medidas, se refuerza el papel de las mancomunidades de municipios en nuestro sistema local, de forma que, por una parte, se mejora la regulación de sus potestades, aclarando que su determinación, en el marco de la legislación aplicable a cada una de ellas, corresponde a los municipios mancomunados (...).”*

de Guipúzcoa (BOPV 04/03/2009), ha tenido por objeto hacer posible que las mancomunidades puedan ostentar la potestad expropiatoria, que hasta ahora estaba atribuida al municipio donde radicarán los bienes de necesaria ocupación o a la Diputación Foral si radicasen en varios, potestad que, en cualquier caso, habría de ejercerse a petición y en beneficio de la mancomunidad.

A día de la fecha, del examen de la normativa de régimen local de las distintas Comunidades Autónomas, el resultado es dispar, y a veces, incluso contradictorio con la pretendida extensión otorgada en la legislación urbanística.

Así, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, permite en el artículo 30 que –en el ámbito de sus competencias–, las mancomunidades ostenten las potestades y prerrogativas establecidas en el artículo 4.1 de la LRBRL. No obstante, los acuerdos que adopten en materia de expropiación forzosa deberán ser autorizados por la Junta de Castilla y León.

En Cataluña, el artículo 8.3 b) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, regula expresa y taxativamente<sup>600</sup> la titularidad de la potestad expropiatoria, impidiendo que las mancomunidades la ostenten.

En Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, dota en el artículo 65 a las mancomunidades “*de personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos*”, siendo sus potestades “*las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos*”, lo que en principio podría llegar a facultarles para ostentar la potestad expropiatoria.

---

<sup>600</sup> El artículo 8.3 del citado texto dispone que “*Las potestades y las prerrogativas determinadas por los apartados 1 y 2 son también aplicables a los demás entes locales no territoriales de acuerdo, en su caso, con lo que establecen sus estatutos, con las particularidades siguientes: (...) b) La potestad expropiatoria corresponde al municipio o a la comarca, los cuales tienen que ejercerlo en beneficio y a instancia del ente local interesado, salvo el caso de las entidades metropolitanas, que pueden ejercerla directamente en el ámbito de sus atribuciones.*”

La Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, faculta muy ampliamente a las mancomunidades al atribuirles (artículo 40) las potestades establecidas en el artículo 4.1 de la LRBRL, “y cualesquiera otras que la legislación les atribuya.”

Cabe concluir por tanto que de la normativa estatal –expropiatoria, de suelo, o de régimen local- no puede colegirse que exista un impedimento frontal a que las mancomunidades de municipios –a pesar de su carácter de entidad local no territorial- no puedan ostentar la potestad expropiatoria.

En esta materia, en atención al reparto competencial, habrá que estar a lo que disponga la normativa autonómica de desarrollo de las bases del régimen local y, por su especialidad, a la urbanística, y ver si ésta impide, o limitan la posibilidad de que las mancomunidades de municipios puedan ser titulares de la potestad expropiatoria.

- *Los consorcios*

Otro de los entes asociativos que han sido tradicionalmente contemplados por la legislación urbanística han sido los consorcios<sup>601</sup>, si bien, con los matices que se verán a continuación, las funciones que se le han venido atribuyendo han tenido un carácter mucho más limitado que las que pueden atribuirse a las mancomunidades.

La legislación supletoria los aborda en los artículos 12 a 14 del RGU. A mi juicio el legislador estatal los configura, esencialmente, como una entidad de carácter instrumental,

---

<sup>601</sup> El empleo de los Consorcios en la gestión del sistema de expropiación es bastante habitual, entre otras, en la Comunidad de Madrid. Constituyen ejemplos, los consorcios urbanísticos constituidos para los desarrollos en Leganés del Plan Parcial “*Leganés Norte*”; del Plan Parcial “*Campo de Tiro*” o del Programa de Actuación Urbanística “*La Fortuna*”. Vid, entre otros AA.VV. “*Los Consorcios Urbanísticos en la Comunidad de Madrid*”, Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio - D. G. del Suelo, Comunidad de Madrid, 2003. Vid. también E.CORRAL GARCÍA, “*Los consorcios como forma de gestión urbanística*”, Revista Práctica Urbanística (La Ley), núm. 57, Madrid, febrero 2007, págs. 11 y ss. En 2010, según datos que obraban en la web [www.madrid112.org](http://www.madrid112.org), “*los Consorcios Urbanísticos de la Comunidad de Madrid suponen la promoción de más de 3.000 hectáreas de suelo urbanizado, con capacidad para unas 75.000 viviendas*”. En esa fecha, se estaban desarrollando un total de 21 ámbitos, que correspondían a 19 Consorcios Urbanísticos.



cuyas funciones están tasadas en el artículo 13 de dicha norma, pudiendo, en lo que aquí interesa, abordar la ejecución del planeamiento y unificar tareas de gestión del desarrollo urbanístico de áreas o de polígonos, aunque sea sin asumir de modo directo funciones de ejecución del planeamiento. Ello sitúa a los consorcios urbanísticos en el plano de la encomienda de gestión –figura que estudiaremos en el siguiente epígrafe-, sin que en ningún caso pudieran asumir la competencia para ejecutar el sistema de expropiación.

La legislación urbanística autonómica ha seguido mayoritariamente esa línea, configurándolos como entes de carácter esencialmente instrumental, que en ningún caso podrán asumir íntegramente la competencia para la ejecución de la fase de expropiación urbanística del sistema, pero al que sí se le podrán efectuar encomiendas.

De este modo los configura el artículo 93 de la LOUA andaluza, que prevé que los consorcios urbanísticos no podrán tener atribuida la competencia para expropiar; *“pero sí la gestión administrativa de todas las operaciones expropiatorias”*. Una redacción prácticamente idéntica al anterior posee el artículo 107 de la LOTAU castellano-manchega así como el 115 de la LOTEX extremeña.

De un modo similar, el artículo 9.1 de la LUA aragonesa considera a los consorcios *“sociedades urbanísticas”*, para entre otras cuestiones, el estudio, elaboración, desarrollo, gestión, promoción y ejecución del planeamiento territorial y urbanístico, sin que su constitución pueda llevar aparejado el *“ejercicio de autoridad”*.

La LUCYL castellano y leonesa, remite la constitución de consorcios a lo que disponga la *“legislación reguladora”* (art. 67). No obstante, es muy clara en lo que se refiere a la posición que ocupan los consorcios en el sistema de expropiación. El artículo 89.2 considera que los consorcios podrán actuar como urbanizador mediante encomienda de gestión, pero la consideración de Administración actuante no le podrá ser trasladada, ni el ejercicio de la potestad expropiatoria, que será ejercido por una Administración pública. De igual modo se pronuncia el artículo 222.2 de la LOTUM murciana.

Pienso que dicha configuración instrumental de los consorcios -como entidad destinataria de encomienda de gestión- también reside, con mayor o menor claridad, en los artículos 20 de la LUAS asturiana, 14.3 de la LUCAT catalana, 228 de la LOUGA, 22 y 136 de la LOTUNA navarra, 134.2 de la LSPV vasca y 44.4 de la LUVA valenciana. No obstante, en esta cuestión, la exégesis de la legislación urbanística debe hacerse de manera sistemática con la legislación de régimen local, y los resultados, como se verá, pueden llegar a ser dispares.

Uno de los preceptos más controvertidos es el artículo 92.2 a) de la LOTCA canaria, que prevé que las Administraciones Públicas podrán constituir consorcios para el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución “*transfiriéndoles competencias*”. Dicha norma, legitimaría a los consorcios, al menos a priori, para asumir como propia la gestión de la fase expropiatoria del sistema de expropiación. El artículo 93 de la LOTCA desarrolla la figura de los consorcios urbanísticos en canarias, situándolos en el marco de las relaciones interadministrativas –tal y como hace el artículo 57 de la LRBRL-, sin establecer cortapisa alguna en lo que a ejercicio de potestades se refiere.

El 74.2 a) de la LSCM de Madrid también prevé la posibilidad de que para el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución, puedan constituirse consorcios, transfiriéndoles competencias, si bien, del artículo 76.4 d) de dicho texto, se deduce que los consorcios no podrán ejecutar la potestad expropiatoria, pudiendo únicamente ser beneficiarios de la expropiación, situándolos por tanto, de facto, dentro del plano de la encomienda de gestión en la fase expropiatoria.

Por su parte, si bien de los 15 y 17 de la LSIB balear, pudiera deducirse que los consorcios son un mero ente instrumental, la Ley autonómica 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización integral de la Playa de Palma le ha conferido potestad expropiatoria a un consorcio, responsabilizándole de la ejecución<sup>602</sup>, lo que unido a la

---

<sup>602</sup> La propia exposición de motivos señala expresamente que “(...) para garantizar la ejecución de las operaciones de reconversión, la ley dispone que pueda utilizarse la técnica de la compra forzosa, y otorga para eso en caso de ser necesaria, la potestad expropiatoria al Consorcio de la Platja de Palma.”

legislación de Régimen Local balear, que se analizará más adelante, podría hacer pensar que el legislador habilita a los consorcios para ir más allá de la mera encomienda de gestión.

Como indicaba, lo cierto es que el debate acerca de la naturaleza, y por ende, las potestades que pueden ejercer los consorcios, no es algo que pueda reducirse únicamente al estudio de lo dispuesto por la legislación urbanística, sino que también debe ser tenida en cuenta la normativa de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y particularmente, por su relación con el objeto de la tesis (el municipio como Administración actuante), la de Régimen Jurídico local<sup>603</sup>.

Existe un importante debate doctrinal acerca de si los Consorcios son o no<sup>604</sup> Entidad Local, y por tanto Administración Pública, cuestión que condiciona junto a la normativa urbanística, el modo en que estos entes pueden estar presentes en el sistema de expropiación.

En la actualidad, en ese debate debe tenerse muy presente la nueva disposición adicional vigésima de la LRJPAC –añadida por la LRSAL–, rotulada “*régimen jurídico de los consorcios*”, donde se abordan diversos aspectos trascendentes de su régimen jurídico,

---

Por su parte, el artículo 12 de dicha norma, rotulado “*administración responsable de la ejecución*”, literalmente dispone que:

“1. El Consorcio de la Platja de Palma debe efectuar la aprobación de los proyectos de ejecución del plan, tanto de urbanización como de distribución de beneficios y cargas y, si procede, el de expropiación. El otorgamiento de licencias de edificación y uso del suelo corresponde al Ayuntamiento de Palma o al de Lluçmajor, respectivamente.

2. En caso de ser necesaria, debe ejercer la potestad expropiatoria el Consorcio de la Platja de Palma.

3. El Consorcio de la Platja de Palma puede ejercitar los derechos de tanteo y retracto en las condiciones señaladas en el artículo 14 de esta ley.”

<sup>603</sup> Fuera del ámbito urbanístico, existen diversos ejemplos de consorcios –creados al amparo de disposiciones estatales, autonómicas y locales–, que tienen atribuido el ejercicio de la potestad expropiatoria.

Así, en el ámbito autonómico, no deja lugar a dudas la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, que en su disposición adicional primera, punto 3, prevé que el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja –constituido por la Administración de la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales que voluntariamente se adhieran al mismo – podrá ejercer la potestad expropiatoria. Sus estatutos fueron enjuiciados por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 360/2001, de 18 septiembre (Id Cendoj: 26089330012001100408/Nº de Recurso: 309/2000), sin hacer objeción alguna a esta cuestión.

<sup>604</sup> Entre los autores que cuestionan tal condición puede destacarse Vid. a F.LLISET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “*Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 338.

como su adscripción y determinados aspectos de su régimen económico-financiero y de recursos humanos. Dicha disposición puede llegar a cuestionar seriamente la condición de “*Entidad Local*” de los consorcios<sup>605</sup>.

Como ya apunté en un reciente artículo<sup>606</sup>, el tratamiento de la naturaleza y régimen jurídico del consorcio en la normativa estatal es deficiente. El articulado del bloque normativo básico de Régimen Local –contenido en el artículo 87 LRBRL y demás concordantes-, no aborda de manera clara esta cuestión, dando lugar a un debate en el que la jurisprudencia ha intervenido en diversas ocasiones, -y donde tras una corriente errática, parecía haber tomado un rumbo decidido<sup>607</sup> -, y en el que ahora ha irrumpido con fuerza la LRSAL.

En todo caso, de la normativa estatal aplicable, no es posible colegir de manera nítida y generalizada, para el conjunto de España, si el consorcio posee la condición de entidad local. Por su parte, la normativa autonómica ha efectuado un dispar desarrollo del régimen jurídico del consorcio.

Una serie de Comunidades Autónomas ha reconocido en su legislación, de modo explícito, la condición de “*entidad local*” de los consorcios, aproximando, en correspondencia, su régimen jurídico a los de aquellas. En este grupo de Comunidades Autónomas, el patrón de legalidad de la intervención del Consorcio en la gestión del

---

<sup>605</sup> Todo ello, motivado, no tanto por su adscripción a otra Administración, sino por las consecuencias que derivan de su adscripción, sobre todo en materia de presupuestación, contabilidad y control.

<sup>606</sup> Vid. A.DÍEZ QUESADA, “*La condición de entidad local de los consorcios locales: reflexiones tras los últimos pronunciamientos judiciales y las previsiones legislativas*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 12, de 30 de junio de 2013, Editorial La Ley, Madrid, 2013, págs.1194 y ss.

<sup>607</sup> Las STSJ de Madrid 224/2012, de 23 marzo (Id Cendoj: 28079330082012100309/Nº de Recurso: 308/2012), y la STSJ de Madrid 368/2012, de 25 abril (Id Cendoj: 28079330082012100044/Nº de Recurso: 340/2012), haciendo una exégesis, única y exclusivamente de preceptos de la legislación estatal, vienen a reconocer plenamente la condición de entidad local a determinados tipos de consorcios locales. La jurisprudencia considera que:

Primero. Los consorcios locales en los que, al amparo del art. 87 de la LRBRL participen entidades privadas sin ánimo de lucro, no tienen la condición de entidad local.

Segundo. Los consorcios locales tienen la condición de entidad local cuando así lo dispone una ley, o cuando están constituidos exclusivamente por entidades locales, ya que en este último supuesto, sus fines necesariamente serán locales.

Tercero. Los consorcios también tendrán carácter de entidad local cuando estén constituidos por entidades locales u otra administración, siempre que la finalidad de aquél sea de interés de las respectivas poblaciones. Es decir, los fines «que primen» sean de interés de las entidades locales que se integran.

sistema de expropiación quedará establecido por la norma más restrictiva (la urbanística o la de régimen local).

En ese grupo se sitúa la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Ley de autonomía local<sup>608</sup> de esta Comunidad, considera al consorcio una “*entidad de cooperación territorial*” (art. 62.2 b), desarrollando ampliamente -en los artículos 78 y siguientes-, su régimen jurídico. En ese sentido, define a los consorcios como “*una entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común, y sometida al Derecho Administrativo*” atribuyéndoles (art. 78.3) a aquellos consorcios que reúnan la doble condición de estar participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local, la condición de “*entidad local de cooperación territorial*”. No obstante, la LOUA es clara, fija la capacidad de los consorcios en materia urbanística, limitando así su capacidad.

En la misma línea que Andalucía se sitúa la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen Local de las Illes Balears, que atribuye claramente la condición de entidad local a los consorcios locales, aunque la composición se regula de modo más restrictivo que en la norma andaluza, exigiéndose que todos los miembros tengan la condición de administración pública. En ese sentido, el artículo 2 atribuye la condición de entidad local a “*los consorcios locales constituidos por entes locales entre sí o con otras administraciones públicas y que tengan por objeto esencial la prestación de servicios y obras que sean competencia de los entes locales*”.

En su desarrollo (artículos 43 y ss.), se reconoce el derecho de asociación mediante consorcios (art. 43) únicamente a las administraciones públicas (sean éstas entidades locales o no); pudiendo las entidades privadas sin ánimo de lucro formalizar convenios con la administraciones públicas (art. 44), pero en tal caso los consorcios que se originen no supondrán la creación de una nueva persona jurídica. El artículo 45 reconoce que los

---

<sup>608</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

consorcios “*gozan de la naturaleza de ente local*”, y su régimen jurídico es el de las mancomunidades, a excepción de lo que se refiere a la composición.

Esta circunstancia, unida a la amplitud que manifiesta la legislación urbanística, hace que puedan darse interpretaciones más amplias sobre la capacidad de los consorcios.

Igual sucede que en Baleares sucede en Galicia, donde la Ley 5/1997, de 22 de junio, de Administración Local reconoce de manera amplia la condición de entidad local a los consorcios locales (art. 149.2), haciéndola extensiva incluso a aquellos que se constituyan con entidades privadas sin ánimo de lucro<sup>609</sup>. También en esta Comunidad el régimen jurídico de los consorcios es muy próximo al de las mancomunidades (ex art. 151).

Castilla y León mantiene una posición un tanto ambigua, ya que mientras el artículo 8 de la Ley de Régimen Local<sup>610</sup> reconoce la creación de “*una sección para la inscripción de los consorcios*” dentro del Registro de Entidades Locales de la Comunidad Autónoma; de la escasa regulación de los consorcios –contenida esencialmente en el art. 48-, no se deduce claramente que los mismos gocen del carácter de entidad local. No obstante, la claridad con la que se pronuncia su legislación urbanística no deja lugar a dudas de la posición instrumental que estos entes ostentan en la gestión del sistema de expropiación.

Las restantes comunidades autónomas que han aprobado legislación de desarrollo en la materia, tienen en común no atribuir al consorcio expresamente la condición de entidad local, si bien el grado de desarrollo y la regulación aprobada poseen alcance dispar.

Así, un grupo de comunidades autónomas integrado por Aragón<sup>611</sup>, Cataluña<sup>612</sup>, Comunidad Foral Navarra<sup>613</sup>, Comunidad Valenciana<sup>614</sup> y La Rioja<sup>615</sup>, atribuyen al

---

<sup>609</sup> Si bien, como determina el artículo 149.1 b), deben perseguir persigan fines de interés público concurrentes con los de las administraciones públicas. En este caso en todos los órganos de los que se dote al consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público.

<sup>610</sup> Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

<sup>611</sup> En el artículo 218.2 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

<sup>612</sup> En el artículo 269 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

<sup>613</sup> En el artículo 212.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, Régimen de la Administración Local de Navarra.

consorcio la consideración de “*entidad pública con personalidad jurídica propia y potestad plena para el cumplimiento de sus fines*”, con independencia de que participen entidades de naturaleza privada. En ese sentido la legislación de Régimen Local de Aragón<sup>616</sup>, Cataluña<sup>617</sup>, Comunidad Valenciana<sup>618</sup> y La Rioja<sup>619</sup>, exige que las peculiaridades de sus estatutos se pongan en relación con el régimen general de las entidades locales o con el de otras administraciones que intervienen en el consorcio, yendo más allá la normativa valenciana, al exigir que cuando estén integrados exclusivamente por entidades locales, les será de aplicación la normativa de régimen local, cuando los fines sean propios de estas.

Otras dos comunidades autónomas, la Comunidad de Madrid<sup>620</sup> y la de la Región de Murcia<sup>621</sup>, han efectuado un mínimo desarrollo de esta cuestión -irrelevante al objeto del presente estudio-.

Por último, es necesario hacer una mención especial a la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>622</sup>. En ella, cabe tener en consideración la normativa aprobada por las Instituciones Forales en los respectivos Territorios Históricos<sup>623 y 624</sup>. En ese sentido, en el

---

<sup>614</sup> En el artículo 108.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de Comunidad Valenciana.

<sup>615</sup> En el artículo 219.2 Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.

<sup>616</sup> En el art. 219.1.

<sup>617</sup> En el art. 271

<sup>618</sup> En el art. 110.2

<sup>619</sup> En el art. 220.1

<sup>620</sup> La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid, en su artículo 136.2 reconoce a los consorcios personalidad jurídica propia e independiente.

<sup>621</sup> La Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, únicamente alude a los consorcios (en artículo 80) como una forma de “*relación en régimen de igualdad*”, entre la Administración Regional y las Entidades Locales de Murcia.

<sup>622</sup> En esa Comunidad Autónoma existen claros ejemplos de la atribución del ejercicio de la potestad expropiatoria a un consorcio, por ejemplo los “*Estatutos del Consorcio de Aguas de Bilbao-Bizkaia*” (aprobados por la Asamblea General del Consorcio en la sesión celebrada el 2 de diciembre de mil 1997 y modificados parcialmente en sesión celebrada el día 22 de junio de 2004 (publicados en el Boletín Oficial de Bizkaia núm. 82, de 3 de mayo de 2005). De acuerdo con el artículo 1 de sus Estatutos, el consorcio “*mantendrá el carácter de entidad local que ha venido ostentando desde su constitución*”. A día de la fecha, el consorcio está integrado por más de setenta municipios, además de por la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco. En su artículo 4 f) reconocen al mismo la “*potestad expropiatoria*”, y en el artículo 20.19, reconocen como competencia del Comité Directivo “*la aplicación del instituto de la expropiación forzosa*”. Otro tanto sucede con el Consorcio de Aguas de Zigoitia (Álava), cuyos Estatutos reconocen al Consorcio -en su artículo 6.2 f)- la potestad expropiatoria, y en el 30.1 o) prevén, como atribución de la Junta de Gobierno, “*la aplicación del instituto de la expropiación forzosa*”.

<sup>623</sup> Al amparo de la disposición adicional segunda de la LRBRL y de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos

Territorio Histórico de Guipúzcoa<sup>625</sup>, a los consorcios “*constituidos entre entes locales y otras Administraciones Públicas y que gestionen intereses propios de los entes locales*”, si bien no se les atribuye la condición de “*entidad local*”, -la Norma Foral los considera “*consorcios locales*”-, sí les será de aplicación el régimen jurídico establecido en la legislación de régimen local. Por contra, en el Territorio Histórico de Vizcaya<sup>626</sup>, los consorcios han sido objeto de una amplia regulación –junto a las mancomunidades de municipios-, pero no se les atribuye la condición de entidad local y el planteamiento en lo que respecta a su régimen jurídico es muy abierto<sup>627</sup>.

Las restantes comunidades autónomas -Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y el Principado de Asturias-, no han efectuado desarrollado legislativo alguno en lo que respecta al régimen jurídico de los consorcios locales, siéndoles por tanto de aplicación los preceptos básico del régimen local y, en su caso, la legislación estatal de desarrollo.

De lo expuesto, se puede concluir que existe un grupo de comunidades autónomas que han definido la naturaleza y acotado régimen jurídico de los consorcios locales, aproximándolo en mayor o menor medida al de las entidades locales. Junto a ellas, otro grupo de comunidades autónomas o bien no ha efectuado desarrollo alguno de la legislación básica estatal a este respecto, o bien su normativa posee importantes lagunas.

En definitiva, el grado de participación de un consorcio en la gestión del sistema de expropiación vendrá determinado de manera conjunta, de un lado, por la configuración que

---

Forales de sus Territorios Históricos, que viene a establecer la competencia exclusiva de éstos en materia de demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico.

<sup>624</sup> En el Territorio Histórico de Álava no se ha aprobado normativa específica que regule el régimen jurídico de los Consorcios.

<sup>625</sup> De acuerdo con lo establecido en los artículos 18 y siguientes de la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Guipúzcoa.

<sup>626</sup> Todo ello en la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, de Entidades de ámbito supramunicipal en el Territorio Histórico de Vizcaya

<sup>627</sup> En ese sentido en la exposición de motivos se apunta que la Norma Foral “(...) responde al propósito de dotar a las Mancomunidades y Consorcios de un marco jurídico que a la vez de prever el procedimiento y requisitos para su constitución, permita introducir ciertas dosis de flexibilidad, dado el carácter voluntario de las asociaciones reguladas y de la distinta naturaleza de las mismas. Tal circunstancia provoca que sean los Estatutos, especialmente en el caso de los Consorcios, el texto realmente definidor de su régimen de atribuciones y funcionamiento.”



se le haya otorgado a este ente en la legislación de régimen jurídico, y de otro, por las vías de participación en la gestión del sistema previstas en la respectiva normativa urbanística.

Para concluir con el análisis del rol de los consorcios en la gestión del sistema de expropiación, quedaría una última cuestión por analizar. Sin perjuicio de todo lo expresado, al amparo de lo previsto en el artículo 87.1 de la LRBRL, cabe la posibilidad de que en un consorcio participen particulares. TEJEDOR BIELSA<sup>628</sup>, apuntaba en 2003 la posibilidad de que el sistema de expropiación fuera gestionado por “*consorcios interadministrativos y, en su caso, con particulares*”.

Sin perjuicio de otras consideraciones acerca de la naturaleza de este tipo de consorcios, pienso que un consorcio en el que participen particulares, únicamente podrá participar en la gestión del sistema de expropiación, a través de los cauces previstos en la legislación de contratos, a excepción de que éstos particulares fueran propietarios del ámbito que hubieran sido liberados, y siempre que la participación de los mismos lo fuera en proporción a los bienes y derechos que tenían en el ámbito. En tal caso, el consorcio podría ser destinatario de una encomienda de gestión, todo ello, sin perjuicio de que dicho consorcio estuviera sometido, a su vez, a la legislación de contratos del sector público.

- *Las áreas metropolitanas*

Por último, las áreas metropolitanas son entidades locales, integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones. El artículo 43 de la LRBRL faculta a las Comunidades Autónomas a su creación mediante norma con rango de ley.

Con carácter general, la normativa urbanística, no alude a las áreas metropolitanas directamente. Ahora bien, de sus propias normas de creación es posible colegir una posible y amplia participación en la gestión de unidades de actuación a ejecutar por sistema de expropiación.

---

<sup>628</sup> Vid. J.TEJEDOR BIELSA, “Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución de la obra pública urbanizadora”, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 6, Pamplona, 2003, págs. 61-91, pág. 74

Esa participación podría canalizarse, a través de varios cauces, que abarcarían desde la posible titularidad competencial como Administración actuante, la delegación competencial de la fase de expropiación y urbanización, la encomienda de ejercicio de la potestad expropiatoria o una simple encomienda de gestión. Esa posibilidad, al menos puede llegar a predicarse del Área Metropolitana de Barcelona la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, si que atribuye al Área Metropolitana de Barcelona, competencias “*en materia de gestión urbanística*”.

Dicha norma contiene un título específico –el tercero- dedicado por entero a regular las competencias de área en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En ese sentido, el artículo 34 prevé que el área “*tiene la condición de administración actuante en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión si lo determina el planeamiento urbanístico o un acuerdo expreso del ayuntamiento*”, lo que unido a sus amplias potestades, le legitima para participar a través de los cauces anteriormente expresados.

Algunos autores<sup>629</sup>, aunque refiriéndose al artículo 213 de la LS92 –que a los efectos que vamos a comentar, posee idéntica redacción al vigente artículo 33 de la LS08-, se han llegado a plantear si la facultad de encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones Públicas, habilitaría a hacer tal encomienda a favor de un Área Metropolitana, aunque la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma no lo haya previsto, interpretando que la norma urbanística, con carácter de legislación básica,

*“pero en la configuración del concepto de Administración pública, a estos efectos, no debe perderse de vista que el perfil y contenido del ente local metropolitano deriva del ius singulare que lo configura, por lo que, en nuestra opinión, el párrafo 2.º del art. 213 del TRLS92 no pretende en modo alguno incidir sobre el estatuto propio de las Administraciones Pública a que se refiere.”*

En suma, el Área Metropolitana, es un ente supramunicipal que, a priori, está legitimado para participar en la fase de expropiación del sistema, de manera muy amplia.

---

<sup>629</sup> Vid. F.LLISET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “*Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*”, Ed. Abella, Madrid, 1993, pág. 337.

- *Reflexión final.*

Como se ha expuesto, se ha superado el planteamiento que inicialmente existía en la LEF de atribuir la potestad expropiatoria únicamente a las Administraciones Públicas territoriales, existiendo a día de la fecha, en la normativa que regula los estatutos jurídicos concretos tanto de entes locales no territoriales, como incluso de los entes instrumentales, una atribución inequívoca de la potestad expropiatoria.

No obstante lo anterior, en esta cuestión cabe hacer una importante precisión que podría alterar el *statu quo* descrito anteriormente, puesto que cabría la posibilidad de que el Estado limitase un ejercicio de las competencias autonómicas en el sentido descrito, si éste hiciera uso de sus competencias legislativas básicas en materia de procedimiento administrativo –ex 149.1.18ª CE- en un sentido distinto al actual<sup>630</sup>.

### **3. La encomienda de gestión y la encomienda de ejercicio de la expropiación**

A la hora de abordar la gestión del sistema de expropiación, es preciso tener también en consideración aquellos preceptos que, con carácter general, están dedicados a regular la gestión de la expropiación, ya que indirectamente, éstos van a condicionar la gestión de aquella. El artículo 33 de la LS08, rotulado “*Modalidades de gestión de la expropiación*”, es el precepto que regula dicha cuestión.

---

<sup>630</sup> Así sucedía en el Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa elaborado por el Ministerio de Hacienda y fechado el 14 de junio de 2002, determinaba como sujetos de la potestad expropiatoria (arts. 2 y 4 del texto) sólo y exclusivamente a las Administraciones Públicas Territoriales. De haber salido adelante, hubiera constituido un elemento que, inserto dentro del procedimiento administrativo común, limitaría (o delimitaría) las competencias que las distintas Administraciones pudieran ejercer sobre cualquier materia (como por ejemplo, la urbanística), condicionando así las posibles fórmulas de participación en la gestión del sistema de expropiación de Mancomunidades de Municipios, Comarcas y Áreas Metropolitanas, así como, en su caso, de los Consorcios.

Ante la disparidad normativa –e incluso doctrinal- existente a día de la fecha, y en orden a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante el instituto expropiatorio, sería conveniente que de *lege ferenda* una norma estatal regulase este aspecto capital, constriñendo la titularidad de la potestad expropiatoria en el sentido que se venía a expresar el referido anteproyecto de ley.

Su antecedente inmediato es el artículo 213 de la LS92<sup>631</sup> -cuya pervivencia a la STC 61/1997, de 20 de marzo, fue comentada en el primer capítulo de este trabajo-, y cuyo contenido no presenta ninguna diferencia de fondo con el artículo hoy vigente.

Sobre la regulación el artículo 33 de la LS08 cabe destacar, a modo de consideración previa, que éste, tal y como señala la disposición final primera de la propia norma, tiene carácter básico<sup>632</sup>. Por tanto, su contenido ha sido incorporado y desarrollado por la práctica totalidad de legislaciones urbanísticas.

El primer apartado del artículo 33, faculta a las Entidades Locales a promover, *“para la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones Públicas o particulares, de conformidad con la legislación de régimen local y urbanística”*. Como se deduce del tenor literal, el precepto posee una gran amplitud y no establece límite alguno en lo que a la gestión de la expropiación se refiere.

En esencia, el precepto está dirigido a las Entidades Locales, y en él se abordan, con carácter muy general, las modalidades de gestión de las expropiaciones que, como advierte DE LA CRUZ MERA<sup>633</sup>, no son lo mismo que el ejercicio de la potestad expropiatoria. Para esta autora, las modalidades asociativas *“tienden a facilitar la gestión urbanística”*, mientras que el ejercicio de la potestad expropiatoria, está reservada a las Administraciones Públicas. Estas modalidades asociativas ya se han analizado en el apartado anterior.

El segundo apartado del artículo 33 sí aborda el ejercicio de la potestad expropiatoria. Dicho apartado prevé que la entidades locales, *“para el mejor cumplimiento de la finalidad expresada en el apartado anterior”*, podrán utilizar la figura de la *“encomienda”* a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de la potestad expropiatoria. Y llegados a este

---

<sup>631</sup> Derogado precisamente, por la disposición derogatoria única, punto b, de la LS08.

<sup>632</sup> De acuerdo con dicha disposición, el artículo 33 se enmarca dentro de un grupo de preceptos que tienen *“el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general”*.

<sup>633</sup> Vid. A.DE LA CRUZ MERA, *“TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008”*, Editorial La Ley, Madrid, 2009, pág. 822.

punto, debe diferenciarse entre la “*encomienda de gestión*” y la “*encomienda de ejercicio de una potestad*”

La encomienda de gestión está regulada en el artículo 15 de la LRJPAC. Con carácter general, ésta tendrá como finalidad la “*realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios*” y tiene como límite el hecho de que no supone la cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, “*siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda*”. Al no haber cesión de la titularidad de la competencia, los actos administrativos deben ser adoptados por la Administración encomendada.

Para COBO OLVERA<sup>634</sup>, la encomienda puede tener su antecedente en lo que se denominaba auxilio. Por su parte, como señala GONZÁLEZ PÉREZ<sup>635</sup>, la encomienda de gestión, constituye en unos casos, un arrendamiento de obra, como realización de actividades materiales o técnicas (como puede ser, por ejemplo la redacción de un proyecto de urbanización), y en otros, un arrendamiento de servicios (como por ejemplo, la práctica de notificaciones), “*lo que no impide que a veces sea difícil separar lo que es actividad material de lo que es actividad de servicios*”.

Por supuesto, teniendo en cuenta estas premisas generales, la encomienda de gestión *stricto sensu* puede ser empleada en los diversos procedimientos que se enmarcan en el sistema de expropiación. Y por eso, ya ha sido aludida en varios apartados anteriores.

Ahora bien, el artículo 33.2 de la LS08, constituye una particularidad en relación al régimen general de la encomienda de gestión regulado en el artículo 15 de la LRJPAC, al

---

<sup>634</sup> Vid. T.COBO OLVERA, “*El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*”, La Ley-El Consultor, 3ª edición, Madrid, 2008, pág. 138.

<sup>635</sup> Vid. J.GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, “*Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*”, Civitas Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 5ª ed., 2012, pág. 529. El autor entiende que una de las novedades de la LRJPAC, es que ésta limita de aplicación de la figura, a las relaciones y organizaciones de derecho público.

prever que en el ámbito expropiatorio, la encomienda vaya más allá, convirtiéndose en “*encomienda de ejercicio de la potestad expropiatoria*”, de suerte, que la Administración encomendante pasaría así a convertirse en una especie de beneficiaria de la expropiación, ejerciendo la potestad expropiatoria, directamente, la Administración encomendada (o encomendera).

Como límite, la Entidad Local únicamente podrá encomendar el ejercicio de dicha potestad a otras Administraciones Públicas, y los términos concretos y alcance de la encomienda se deberán recoger, tal y como prevé el artículo 15.4 de la LRJPAC, en un convenio interadministrativo o “*pacto de encomienda*”, en el que se deberá recoger, en lo que proceda, el contenido previsto en el artículo 6 de la LRJPAC.

En mi opinión, una encomienda amparada en el artículo 33.2 de la LS08, en ningún caso podría afectar al ejercicio de competencias o facultades urbanísticas, que debería ejercer en todo caso la Administración actuante. A ésta le compete la instrucción de cada una de las piezas que integran el sistema de expropiación, y que han sido analizadas anteriormente, así como la adopción de las resoluciones que sean oportunas; todo ello, sin perjuicio de que en el marco del sistema, el ejercicio de la potestad expropiatoria *stricto sensu*, sí pueda ser encomendado a otra Administración Pública.

En ese sentido, pienso que el artículo 33.2 de la LS08 no otorgaría cobertura a la realización de encomiendas sobre aquellas las piezas que constituyen presupuestos previos del sistema de expropiación, tales como la aprobación del instrumento de planeamiento adecuado, la delimitación del ámbito de gestión, la elección del sistema de expropiación o la aprobación del proyecto de urbanización, piezas que determinarán –conforme se ha explicado- el inicio del procedimiento expropiatorio.

Por el contrario, el artículo 33.2 de la LS08 sí daría cobertura a la encomienda total de aquellas piezas del expediente expropiatorio que se incardinan dentro del mismo, comprendiendo por ejemplo, la formalización de convenios expropiatorios, la elección del procedimiento de determinación del justiprecio, y la valoración, pago, ocupación e inscripción

en el Registro de la Propiedad de los bienes, todo ello, sin perjuicio de los términos acordados en el instrumento de encomienda.

A mi juicio, la adopción de acuerdos de liberación de la expropiación no sería encomendable por esta vía, dado que en ella se ven afectadas cuestiones estrictamente urbanísticas, relativas a la ejecución de la obra urbanizadora, cuestiones que correspondería decidir a la Administración actuante. Para estas cuestiones, habría que optar por cualquiera de las fórmulas que permita la legislación urbanística y de régimen jurídico vigente, con las restricciones que han sido abordadas en el apartado anterior de este capítulo.

Naturalmente, cualquier procedimiento del sistema de expropiación –incluyendo aquí la facultad prevista en el artículo 33.1 de la LS08–, será susceptible ser encomendado en su gestión. Ahora bien, dicha encomienda deberá sujetarse a los límites previstos en el artículo 15 de la LRJPAC, o bien, a los que en su caso, pudiera disponer la legislación urbanística autonómica; debiendo respetar, imperativamente, las previsiones del propio apartado 5 del artículo 15 de la LRJPAC, así como lo establecido en los artículos 4.1 n) y 24 del TRLCSP, a los que nos referiremos más adelante.

Por último, el apartado 3 del artículo 33 de la LS08 establece una cláusula de salvaguarda de aquellas facultades que se pudieran reconocer “*expresamente por ley*”, a favor de determinados entes públicos en materia expropiatoria.

#### **4. La gestión del sistema de expropiación: especificidades**

Como se ha expuesto anteriormente, las distintas piezas procedimentales que componen el sistema de expropiación son susceptibles de agruparse en una fase de expropiación y en una fase de urbanización.

La LS76 contiene, en el Capítulo IV del Título III, una serie de artículos dedicados al sistema de expropiación, sin embargo, ninguno de dichos preceptos hace referencia a la gestión del sistema. Ahora bien, dentro de las disposiciones generales de ejecución de los

planes de ordenación, el artículo 114.2 alude específicamente al sistema de expropiación, señalando que éste

*“puede ser objeto de concesión administrativa, que se otorgará mediante concurso, en cuyas bases se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario.”*

Además de esta referencia expresa a la concesión, la norma posibilita en el artículo 115 el empleo de las modalidades de gestión mediante sociedades anónimas o empresas (sociedades) de economía mixta y los artículos 215 y 216 la gestión a través de gerencias y mancomunidades.

En el RGU, como preceptos específicos del sistema de expropiación, los artículos 211 y 212, desarrollan exclusivamente la gestión de dicho sistema mediante concesión administrativa, detallando entre otras cuestiones, los extremos que como mínimo deberán contener las bases que regulen el concurso para la concesión.

Ello nos lleva a concluir que el legislador, tradicionalmente, cuando ha abordado la *“gestión del sistema de expropiación”*, se ha referido stricto sensu, a la gestión de los distintos procedimientos que componen la fase de urbanización.

En la actualidad, casi todas las leyes urbanísticas aprobadas por las Comunidades Autónomas, posee un artículo o apartado específico dedicado a regular expresamente *“la gestión del sistema de expropiación”*. De éstas, una parte significativa ha mantenido la concepción seguida por el legislador estatal, enfocando su regulación a la gestión de la fase de urbanización. Ahora bien, lo cierto es que cada norma autonómica tiene sus particularidades a la hora de abordar esta cuestión, empleando enfoques diferentes.

Sin perjuicio de que, en capítulo aparte, se analice más detenidamente la gestión del sistema a través de concesionario -su modalidad de gestión más genuina-, en el presente apartado vamos a pasar revista a aquellos preceptos de la legislación autonómica dedicados específicamente a regular la gestión del sistema. Naturalmente, para obtener una visión global de las posibilidades de gestión que admite el sistema, dichos preceptos deberán ser



interpretados sistemáticamente, teniendo en cuenta las condiciones que se han expresado en los apartados anteriores.

La STS de 9 de marzo de 2001<sup>636</sup>, enjuiciando los límites establecidos por el artículo 211 del RGU<sup>637</sup>, rechazó la posibilidad de que la gestión indirecta de la expropiación se pudiese instrumentar mediante convenio urbanístico, -algo que actualmente también sería rechazable en virtud de las disposiciones comunitarias- señalando que la única modalidad indirecta admisible es la concesión. Para ello la sentencia razona que

*“La invocación no puede prosperar ya que los preceptos que se invocan han sido declarados inconstitucionales y por tanto nulos en la STC 61/1997, de 20 de marzo, no pudiendo ser acogidos o aplicados por esta Sala después de tal pronunciamiento. En tal estado de cosas resulta obligado confirmar, conforme al sistema de fuentes aplicable al caso, la correcta doctrina de la sentencia recurrida. Declara ésta que el acuerdo municipal por el que se aprueba el convenio urbanístico con la entidad Eurofinc, S.A. se otorgó al amparo del Decreto 458/1972, sobre liberación de expropiaciones en los expedientes promovidos por razones urbanísticas. Esta disposición, puesta en relación con los artículos 211 y 212 del RGU, no permite que cuando el sistema de actuación es el de expropiación forzosa, la ejecución se lleve a cabo por un cauce distinto al de la gestión directa o el de la concesión administrativa. La expresión "podrán" del artículo 211 del RGU ha de interpretarse como la única opción válida que se autoriza como alternativa a la gestión directa por parte del Ayuntamiento. Por ello la adjudicación sin más trámites a Eurofinc, S.A. de la ejecución del sistema de actuación ha sido ilegal.” (FJ. 7º).*

Con independencia de otras cuestiones, en lo que ahora interesa, cabe destacar que la sentencia destaca el carácter taxativo de las modalidades de gestión. Dicha interpretación, cuando menos, habrá de tenerse muy presente a la hora de interpretar el alcance de la respectiva normativa autonómica.

Las dos Comunidades que más claramente siguen el patrón del legislador estatal son Castilla y León y la Región de Murcia. Sus artículos 89.2 de la LUCYL y 222 de la

---

<sup>636</sup> Id Cendoj: 28079130052001100404/Nº de Recurso: 2143/1996.

<sup>637</sup> El hoy supletorio artículo 211 del RGU literalmente dispone que:

*“El Estado, las Entidades locales y las Entidades urbanísticas especiales podrán ejecutar los Planes de ordenación a través de concesión administrativa cuando el sistema de actuación sea el de expropiación”.*

LOTUM, con una redacción idéntica, abordan la gestión del sistema de expropiación desde una perspectiva orientada a la ejecución de las obras de urbanización.

La regulación es muy amplia, permitiendo que actúe como urbanizador tanto “*el propio Ayuntamiento*” como “*otra Administración pública que ejerza la potestad expropiatoria*”. Eso sí, la norma incide en que serán éstas quienes mantendrán en todo caso la condición de Administración actuante subrogándose, tal y como dispone el artículo 277.1 RUCYL, “*en los derechos y deberes urbanísticos de los propietarios originales.*”

La norma posibilita el empleo de múltiples fórmulas de gestión directa de la urbanización, pudiendo ser asumida por entes instrumentales, como entidades de derecho público, mancomunidades, consorcios, sociedades urbanísticas, -circunstancia que aparece desarrollada en el artículo 277.2 RUCYL-. Por su parte, la gestión indirecta de la urbanización queda reducida al “*otorgamiento de la condición de urbanización a un concesionario*”, es decir a la concesión.

En Andalucía, el artículo 116 de la LOUA también regula de forma muy amplia<sup>638</sup> las posibles formas de gestión del sistema, posibilitando a la Administración actuante el optar entre la gestión directa: mediante el empleo de cualquiera de las diversas fórmulas contenidas del artículo 90.2<sup>639</sup> de la LOUA, o bien licitando las obras conforme a el TRLCSP. Asimismo la Administración también podrá optar por la gestión indirecta en la que, tal y como expresa el artículo 116 b), “*se concede la actividad de ejecución al agente*

---

<sup>638</sup> Sin embargo la primera redacción que tuvo el apartado a) del artículo 116 LOUA, únicamente contemplaba como modalidad de gestión directa la ejecución por la propia Administración, contratando las obras con arreglo a la legislación de contratos.

<sup>639</sup> En ese sentido cabe señalar que la regulación del artículo 90.2 de la LOUA, literalmente dispone que las Administraciones públicas podrán:

“a) Asumir la actividad de ejecución y gestión urbanística a través de su organización propia o constituir Gerencias urbanísticas con este objeto, para el mejor desarrollo de las competencias urbanísticas que les correspondan.

b) Crear sociedades de capital íntegramente público de duración limitada o por tiempo indefinido para todos o algunos de los fines de redacción, gestión y ejecución del instrumento de planeamiento; de consultoría y asistencia técnica; de prestación de servicios y de actividad urbanizadora y edificatoria, y de gestión y explotación de las obras resultantes.

c) Suscribir convenios de colaboración con otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas, constituir consorcios urbanísticos, y transferir o delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas para el desarrollo de la actividad de ejecución y conforme a la misma legislación a que se refiere el apartado anterior.”

*urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso*”<sup>640</sup>, que deberá sujetarse a las peculiaridades que se indican en la LOUA. Del tenor del artículo se desprende que el legislador en éste supuesto ha sido más parco a la hora de enumerar las formas de gestión indirecta, generando dudas acerca de si es posible que la Administración emplee otras formas de gestión indirecta distintas de la concesión al agente urbanizador.

No obstante lo anterior, cabe señalar que una parte de la doctrina<sup>641</sup>, lejos de considerar que los preceptos que regulan con carácter general las formas de gestión pública (principalmente, el artículo 90), pueden complementar a los preceptos que regulan de manera específica la gestión del sistema de expropiación, ha interpretado que dichos artículos *“tratan de dar cobertura global a la gestión de la actividad de ejecución, pero, en la medida que exista un precepto específico, habrá de estarse a la regulación prevista para ese concreto sistema, sin que puedan utilizarse otras formas de gestión”*.

Siguiendo esta línea doctrinal, lógicamente si sería posible emplear para la gestión del sistema de expropiación, los preceptos a los se remite con carácter expreso el articulado que regula la gestión de dicho sistema, como sucede con el artículo 90.2 –formas de gestión directa-, al que se efectúa una remisión expresa en el artículo 116. Ahora bien, con esta interpretación quedarían excluidas las restantes formas de gestión indirecta que no fueran la de concesión (por ejemplo no se podría emplear la sociedad de capital mixto, regulada en el artículo 90.3 LOUA).

Con un enfoque más o menos transversal<sup>642</sup> de la gestión del sistema, existe un grupo de leyes que permiten la más amplia libertad de actuación, puesto que efectúan una

---

<sup>640</sup> Como destaca la doctrina, el legislador con esta redacción parece que *“ha querido destacar la idea de que la gestión indirecta siempre requerirá la celebración de un concurso, dadas las serias críticas que la gestión a iniciativa del agente urbanizador ha suscitado”*. Vid. L.E.FLORES DOMÍNGUEZ, *"El sistema de expropiación. El sistema de cooperación"*, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y F.J.GUTIÉRREZ JULIAN (Coord.), *“Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía”*, CEMCI, Granada, 2009, págs. 593-632, pág. 609.

<sup>641</sup> Vid. L.E.FLORES DOMÍNGUEZ, *"El sistema de expropiación. El sistema de cooperación"*, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y F.J.GUTIÉRREZ JULIAN (Coord.), *“Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía”*, CEMCI, Granada, 2009, págs. 593-632, pág. 607.

<sup>642</sup> Si bien, el art. 126 de la LOTCA canaria alude a *“la actividad de ejecución”*, con lo que parece constreñirse a la fase de ejecución urbanística, en sentido estricto.

remisión en bloque a las formas de gestión que permita *“la legislación aplicable”*. En este grupo se encuentra la normativa del Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Galicia, La Rioja y la Comunidad Foral Navarra.

En Asturias, el artículo 183 de la LUAS permite a la Administración actuante una total libertad al facultarle a optar por *“las formas de gestión que contemple la legislación aplicable, incluidas las modalidades asociativas con otras Administraciones públicas, sociedades urbanísticas, entes públicos y particulares.”* Asimismo la norma prevé la posibilidad de que la Administración actuante pueda encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones públicas.

Las normas de Cantabria (art. 164 LOTRUC), Galicia (141 LOUGA), La Rioja (153 LOTURI) y la Comunidad Foral Navarra (184.5 LOTUNA), tienen en común, señalar que las formas de gestión que escoja la Administración actuante, serán aquellas que resulten más *“adecuadas a los fines”* de urbanización y edificación previstos en el planeamiento.

Del artículo 141 de la LOUGA, cabe destacar que, a efectos prácticos, es prácticamente idéntico al artículo 143 de la anterior Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia<sup>643</sup>, permitiendo a la Administración actuante -en caso de que sea una Administración local-, optar por cualquiera de las formas de gestión previstas tanto en la LRRL -esencialmente en sus artículos 85 y siguientes-, así como en los artículos 295 y siguientes de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

Como peculiaridad, el artículo 128.3 LOUGA prevé que en caso de incumplimiento de las previsiones de urbanización establecidas, el Consejero competente, pueda acordar la actuación pública directa del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo *“a través del sistema de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta, que se adoptará previa audiencia al Ayuntamiento y a los propietarios incumplidores.”*

---

<sup>643</sup> El referido artículo 143 disponía:

*“Formas de gestión. Cuando se fije la expropiación como sistema de actuación para un polígono, podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación correspondiente a la Administración actuante y resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento.”*

Como se indicaba anteriormente, según el artículo 4.2 de la Ley 3/1988, de 27 de abril, de creación del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, dicho Instituto –que tiene la condición de organismo autónomo de carácter comercial y financiero-, “*goza de la potestad de expropiación forzosa*”.

En Navarra, además de lo dispuesto por el artículo 184.5 de la LOTUNA, cabe tener en cuenta lo apuntado por el artículo 136, que prevé que las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho Público dependientes de ellas puedan “*constituir mancomunidades, gerencias, consorcios y sociedades mercantiles para la gestión urbanística, conforme a lo dispuesto en su legislación reguladora. A los consorcios y sociedades mercantiles podrán incorporarse los particulares y las entidades de Derecho privado.*”

Este último precepto constituye “*una reiteración*”<sup>644</sup> de lo que también se señala en los artículos 16 –en relación con las Entidades Locales-, 21 –en relación con los convenios interadministrativos- y 22 –en relación a los consorcios-.

La legislación de Cataluña, Madrid y el País Vasco, tienen en común el carácter enunciativo con el que abordan las formas de gestión que admite el sistema de expropiación.

En Cataluña, el artículo 155 de la LUCAT prevé tres tipos de gestión directa de la expropiación: la gestión indiferenciada, la gestión por medio de una entidad de derecho público o una sociedad privada de capital íntegro del Ayuntamiento<sup>645</sup>, o el encargo de la gestión, mediante un convenio de colaboración administrativa, a otra Administración Pública territorial o a una entidad de derecho público o una sociedad privada de capital íntegro de otra Administración Pública territorial.

---

<sup>644</sup> Expresión empleada por ALLI ARANGUREN, J. C. y ALLI TURILLAS, J. C., *Manual de derecho urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra - Instituto Navarro de Administración Pública, Navarra, 2005, (pág. 448).

<sup>645</sup> Ahora bien, esta modalidad de gestión, no podrá emplearse para la gestión de los procedimientos que integran la fase expropiatoria del sistema, por los motivos que se han expuesto en apartados anteriores de este capítulo.

Asimismo, dicho precepto prevé como forma de gestión indirecta, la posibilidad de atribución a un concesionario mediante un concurso, cuyas bases determinen sus derechos y obligaciones y definan las obras e instalaciones que debe ejecutar.

El artículo 118 de la LSCM madrileña, presenta dos particularidades en relación con la legislación catalana. La primera, que obliga a la Administración a determinar la forma de gestión, en la propia *“resolución que determine el sistema de expropiación”*, sin que quepa posible aplazamiento –aunque, a mi juicio, sí una ulterior modificación-. La segunda, que excluye de la gestión directa a las personas jurídico-privadas (sociedades de capital íntegramente municipal). En términos prácticamente idénticos a la legislación madrileña, se pronuncia la legislación vasca (art. 174 de la LSPV).

Mención particular merecen la normativa de Canarias y la extremeña. La LOTCA canaria, en su artículo 123.1, define el sistema de ejecución por expropiación como aquel en que, *“la Administración actuante (...) realizará por sí misma las obras de urbanización y, en su caso, de edificación”*.

Junto al anterior, el único precepto del ordenamiento jurídico que en su definición del sistema de expropiación emplea una fórmula similar a la Canaria es el artículo 140.1 de la LOTEX extremeña. El resto de legisladores, siguiendo la concepción más tradicional, omite señalar que la realización de las obras la hará la Administración *“por sí misma”*.

Ambas normas plantean la duda de si es posible emplear modalidades de gestión indirecta.

En Extremadura, el artículo 140.3 de la LOTEX establece que para la ejecución de la actuación, la Administración actuante podrá desarrollar la expropiación mediante beneficiario privado conforme a la legislación aplicable. En tal caso, cuando se trate de actuaciones excepcionales de singular rentabilidad por su gran aprovechamiento o por el destino lucrativo atribuido a los terrenos, el beneficiario legal de la expropiación deberá compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que éstos presenten respecto al valor para fijar el justiprecio. Esta alusión al beneficiario privado, podría ser la

puerta que conduciría a entender que la Administración podrá emplear modalidades de gestión indirecta, como el concesionario.

Por su parte, el artículo 126 de la LOTCA, con una redacción imprecisa, permite a la Administración actuante “*desarrollar la actividad de ejecución mediante las formas de gestión que permita la legislación aplicable*”, lo que no aclara si ello comprende todas las modalidades de gestión.

En la definición del sistema, el legislador canario parece optar, literalmente, porque la Administración realice “*por sí misma las obras de urbanización y, en su caso, de edificación*”; interpretación que avala la lectura de los artículos 113.1 y sobre todo el 116 del RGPCAN, precepto encargado de desarrollar la “*forma de gestión*” del sistema. Por todo ello, no es posible afirmar con rotundidad que entre las modalidades de gestión del sistema de expropiación admitidas por la legislación canaria estén comprendidas las modalidades de gestión indirecta, máxime si se tiene en cuenta la *ratio decidendi* de la STS de 9 de marzo de 2001<sup>646</sup>, a la que nos referiremos más adelante.

En otro orden, dentro de su particular idiosincrasia, el artículo 116 de la LOTAU castellano-manchega, considera la expropiación como una de las formas de gestión directa para la ejecución de actuaciones urbanizadoras, considerando su aplicación “*instrumental*”. Para su gestión, el apartado tercero de dicho artículo, remite a las “*alternativas organizativas previstas en la Sección 3ª del Capítulo I de este Título*”, sin perjuicio de la contratación de las obras de urbanización a través del TRLCSP.

Las alternativas organizativas a que se refiere el legislador castellano-manchego, son las previstas en los artículos 105 a 108. En ellos se abordan, entre otras cuestiones, las formas de gestión directa, propia y cooperativa aplicables por la Administración actuante, los convenios interadministrativos de colaboración o los consorcios urbanísticos.

Por último, la LUVA valenciana, no contiene precepto alguno que regule, en particular, las formas o modalidades de gestión aplicables en la ejecución de programas de

---

<sup>646</sup> En particular, su F.J. 7º. (Id Cendoj: 28079130052001100404/Nº de Recurso: 2143/1996).

actuación por expropiación, por lo que habrá que aplicar los preceptos que regulan con carácter general dicha cuestión. Eso mismo sucede en la normativa aragonesa (LUA) y en la normativa de las Islas Baleares (LSIB).

## **5. Otras consideraciones acerca de las modalidades de gestión**

Como se ha expuesto, en términos generales la normativa urbanística faculta de una manera amplia, al empleo de todas aquellas modalidades de gestión “*que permita la legislación*”. De hecho, algunos legisladores aluden con carácter general, a las modalidades previstas en la legislación de “*régimen jurídico*” y de “*contratación*” de las Administraciones Públicas. Así sucede, por ejemplo, en los artículos 90.1 de la LOUA andaluza, 120 de la LUA aragonesa, 92.1 de la LOTCA canaria, 76 de la LOTAU, 113.1 de la LOTEX extremeña, 74.1 de la LSCM madrileña, 134.1 de la LSPV vasca.

Por ello, en atención al carácter principal que desempeña el municipio como Administración actuante del sistema de expropiación, es preciso que, junto a los límites generales que afectan fundamentalmente al ejercicio de la potestad expropiatoria, y a las particularidades de gestión que prevea la respectiva legislación urbanística –ambos, ya estudiados–, se hagan también una serie de reflexiones acerca de la incidencia que la normativa de Régimen Local y la de Contratos del Sector Público tienen, fundamentalmente, en relación con la gestión de la fase urbanizadora del sistema.

### ***a) Incidencia de la legislación de Régimen Local***

En primer lugar, se debe señalar que la LRBRL –así como el resto de disposiciones que integran el bloque normativo básico del Régimen Local–, no contienen una regulación expresa acerca de qué se debe entender por “obra de urbanización”<sup>647</sup>.

---

<sup>647</sup> Dicha norma efectúa una alusión indirecta a las mismas dentro del Capítulo II, del Título II, dedicado a la organización del municipio, cuando regula las competencias de los órganos municipales, atribuyendo la aprobación de los proyectos de obras, al Alcalde (ex art. 21.1.o)) o al Pleno (ex art. 22.2.ñ)), según los casos, todo ello para los municipios de régimen común. Para los municipios incluidos dentro del Título X –régimen de organización de los municipios de gran población–, no se efectúa referencia alguna. Todo ello, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda del TRLCSP, como normas específicas de contratación en las Entidades Locales.



En su momento, el hoy derogado artículo 89 del TRRL<sup>648</sup> sí abordaba esta cuestión, manteniendo la clasificación de las obras que estableció en su día la Ley de Régimen Local de 1955. Dicho precepto venía a señalar que *“las obras municipales podrán ser de urbanización u ordinarias”*, añadiendo que *“las primeras se rigen por la legislación urbanística”*. Como muy gráficamente señala MENÉNDEZ REXACH<sup>649</sup>, hoy la normativa de Régimen Local *“o bien no aborda en absoluto la cuestión o lo hace reproduciendo casi literalmente o con pequeños matices la regulación contenida en el TRRL”*.

Así pues, con carácter general, en la normativa de régimen local no existen disposiciones que regulen específicamente qué tratamiento debe darse a la ejecución de las obras de urbanización. Partiendo de esta premisa, y siempre respetando el marco diseñado por la legislación urbanística, serán de aplicación en la gestión del sistema de expropiación, aquellas disposiciones de régimen local relativas, entre otras, al marco competencial y potestades de los distintos tipos de entidades locales; atribuciones de sus órganos y organización complementaria; relaciones interadministrativas; así como el marco regulador del sector público local<sup>650</sup> (organismos y entidades).

Una cuestión desde luego pacífica, y con importantes implicaciones sobre para con la legislación de contratos del Sector Público es si las disposiciones sobre prestación de servicios

---

<sup>648</sup> Precepto derogado por el apartado c) de la disposición derogatoria única de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

<sup>649</sup> Como recuerda este mismo autor *“la regulación más completa de las obras locales ordinarias se encuentra en el Reglamento catalán de obras, actividades y servicios de las entidades locales (ROAS, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio)”*. Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, *“Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”*, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), *“Estudios sobre la Ley de contratos del sector público”*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, págs. 535 y ss., pág. 549.

<sup>650</sup> Sin ánimo de indicar exhaustivamente la normativa reguladora de cada una de ellas al menos si puede ser oportuno señalar que ésta se condensa principalmente en la propia LRBRL, en la LOFAGE –para la gestión mediante formas de organismo autónomo local y entidad pública empresarial–, en el ordenamiento jurídico societario –para la gestión mediante sociedad mercantil de capital íntegramente local, cualquiera que sea su forma<sup>650</sup>– y, en su caso, por lo dispuesto en el TRRL (arts. 88 y ss.) y en RSCL (arts. 67 y ss.), en aquello que por su carácter pudiera sea aplicable.

públicos son de aplicación a la gestión del sistema de expropiación (arts. 84 y ss. de la LRBRL, y en particular su artículo 85<sup>651</sup>).

La gestión urbanística, como se ha indicado en el primer apartado de este capítulo, es una función pública, pero ¿ha de considerarse un servicio público, en los estrictos términos previstos en el artículo 85 de la LRBRL?

Para GARCÍA CAPDEPÓN<sup>652</sup>, una de las formas de participación de los particulares en la gestión urbanística, es a través de la transferencia de facultades “*a través de la gestión indirecta de obras o servicios*”. Para este autor en el sistema de expropiación forzosa, “*la colaboración se produce por la gestión de servicios (uti gestor)*”. Por tanto, si siguiéramos esta línea interpretativa, la gestión del sistema de expropiación, en defecto disposiciones reguladoras en la legislación urbanística, cabría reconducirla por las disposiciones relativas a la gestión de servicios públicos, y en particular, por las previsiones del citado artículo 85.

---

<sup>651</sup> Según el apartado 2 de dicho artículo:

“Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

“A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.”

<sup>652</sup> Vid. P.M.GARCÍA CAPDEPÓN, “Capítulo 15. Ejecución por adjudicatario en concurso”, en E.SANCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, págs. 577-617, pág. 589.

Lo cierto es que esta cuestión, en lo que respecta a las modalidades de gestión directa, no reviste importancia alguna, ya que más allá del debate doctrinal, sus efectos prácticos son prácticamente nulos<sup>653</sup>: las modalidades de gestión directa previstas en el artículo 85.2 A) de la LRBRL (gestión directa por la propia Entidad Local, mediante organismo autónomo local, por entidad pública empresarial local, o mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública), obtienen su cobertura jurídica bien porque la propia legislación urbanística las enumera directamente, o bien, porque ésta lo hace mediante una remisión genérica a la normativa reguladora de régimen jurídico. Por tanto, la aplicación del artículo 85.2 A) de la LRBRL, en esencia, es irrelevante.

Ahora bien, el verdadero problema, con importantes efectos prácticos, surge en las modalidades de gestión indirecta enumeradas en el artículo 85.2 B) de la LRBRL. Éste se presenta a la hora de clasificar dentro del TRLCSP los diferentes contratos derivados de la gestión del sistema de expropiación, y en particular, el contrato de concesión. De suerte que, en el supuesto de entender que el artículo 85 de la LRBRL es de aplicación, el referido contrato de concesión será, indubitadamente, un contrato de gestión de servicios públicos.

En todo caso, en materia de contratos, se debe destacar la “*vis atractiva*” que ejerce el TRLCSP -que en su propia Disposición Adicional Segunda ha desarrollado normas específicas de contratación para las Entidades Locales-, derogando la totalidad de preceptos que antes estaban residenciados en la normativa de Régimen Local. Por ello, el análisis de la cuestión planteada queda remitido al siguiente apartado (en relación a las modalidades de gestión directa) y a un apartado específico del capítulo dedicado a la concesión del sistema de expropiación (como modalidad de gestión indirecta).

Sin perjuicio de lo que en esos apartados se exponga, vaya por delante que, en mi opinión, existen argumentos de peso para considerar que el artículo 85 de la LRBRL no debe ser interpretado *stricto sensu*, a la hora de canalizar las modalidades de gestión del sistema de expropiación, y en particular, las indirectas.

---

<sup>653</sup> Únicamente quedaría por dilucidar si es de aplicación, o no, lo dispuesto en el artículo 85.2 A) *in fine*.

### **b) Incidencia de la legislación de contratos**

De la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asentada en las STJCE de 12 de julio de 2001 (TJCE 2001, 194) (asunto "*Proyecto Scala 2001*"), 15 de mayo de 2003 (TJCE 2003, 138) (*Comisión c. España*. As. C-214/00), 16 de octubre de 2003 (TJCE 2003, 329) (*Comisión c. España*. As. C-283/00), 13 de enero de 2005 (TJCE 2005, 10) (*Comisión c. España*. As. C-84/03), todas ellas matizadas por la Sentencia del TJUE, Sala 3ª, de 26 de mayo de 2011 (*Comisión c. España*. AS. C-306-2008)<sup>654</sup>, se deduce, sin ningún género de duda, que la gestión urbanística –y por ende, la del sistema de expropiación– queda plenamente sometida a la normativa comunitaria, traspuesta a nivel nacional en el TRLCSP (texto adaptado a la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004)<sup>655</sup>.

Esta evidencia ha sido puesta de relieve por la doctrina. De este modo, para TEJEDOR BIELSA<sup>656</sup> "*tradicionalmente, la obra pública gestionada en régimen de obras públicas ordinarias o en el marco de los sistemas de expropiación o cooperación*" ha estado sujeta a la normativa de contratación y, en consecuencia es obra "*inequívocamente comprendida*" en el marco del artículo 1.2.b) de la Directiva 2004/18/CE). En la misma línea, para BAÑO LEÓN<sup>657</sup>, dado que las obras las encarga una Administración Pública y es ésta la que responde frente al contratista, "*ni cabe duda*" de que dicho contrato está sujeto al Derecho comunitario, bien lo haga la propia entidad local, o bien lo haga una sociedad<sup>658</sup> o ente instrumental vinculado o dependiente de la misma.

---

<sup>654</sup> En la que se desestimó el recurso de la Comisión contra España, por un presunto incumplimiento del Estado de las Directivas 93/37/CEE y 2004/18/CE, en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, en la Legislación Urbanística de la Comunidad Autónoma Valenciana.

<sup>655</sup> En la actualidad existe un borrador de anteproyecto de Ley de Contratos de Sector Público adaptado a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

<sup>656</sup> Vid. J.TEJEDOR BIELSA, "*Hacia un urbanismo sostenible*", en V.ALMONACID LAMELAS (Dir.), "*Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*", El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009, págs. 1003-1047, pág. 1011 y pág. 1036.

<sup>657</sup> Aunque el razonamiento lo efectúa en relación al sistema de compensación, con mayor razón es, a mi juicio, aplicable al sistema de expropiación. Vid. J.M.BAÑO LEÓN, "*La contratación pública en la gestión urbanística*", Anuario del Gobierno Local 2007 -Los retos del Derecho Urbanístico local en el siglo XXI-, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, págs. 143-164, pág. 154 y 155.

<sup>658</sup> En relación al sector público local se debe tener en consideración las importantes limitaciones establecidas por la LRSAL. En relación a las sociedades mercantiles locales Vid. V.GUTIÉRREZ COLOMINA, "*Los modos de gestión de los servicios públicos. La futura regulación en las Bases del Régimen Local. El nuevo*

También es posible encontrar referencias a esta cuestión en la normativa urbanística. De este modo, la legislación gallega es meridianamente clara cuando señala que (art. 133 LOUGA) cuando el organismo contratante sea la Administración Pública *“tendrá que respetar además las prescripciones de la legislación de contratos de las administraciones públicas”*, proclamando así el sometimiento pleno al TRLCSP.

Para la ejecución del desarrollo urbanístico del ámbito de actuación, la Administración actuante podrá suscribir contratos optando por diferentes modalidades, pero siempre, en primer término, deberá efectuar una definición del objeto del contrato, que conforme el artículo 86.1 del TRLCSP y 67.2 a) del RLCAP deberá ser determinado. Éste, es un requisito que afecta a todos los contratos de las Administraciones Públicas, y que además está en línea con lo que dispone el artículo 1273 del Código Civil, cuando señala que *“el objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie”*.

En función del objeto del contrato se precisará la naturaleza del contrato, en su caso, el tipo contractual –art. 5-12 TRLCSP-, así como la normativa por la que se regirá el mismo –arts. 18-21 TRLCSP-.

La modalidad más usual de gestión directa es la contratación de la ejecución material de las obras a contratista o contratistas, modalidad aludida expresamente en estos mismos términos en la legislación de Andalucía (art. 116 LOUA). En ella, la Administración actuante, una vez expropiados los bienes y derechos del ámbito, licita las obras de urbanización y, en su caso, edificación, con uno o varios contratistas, a cambio de un precio cierto.

Dicha modalidad, debe ser calificada como contrato administrativo típico de obras (art. 6 TRLCSP), al ser su objeto la realización de una obra de urbanización y, en su caso, edificación, sin que el contratista asuma el riesgo de financiación de la misma, ya que éste

---

*papel de la sociedad mercantil local”*, Revista de Estudios Locales, número extraordinario-julio 2006, Cosital, Madrid, 2006, págs. 129-156.

tiene asegurada la restitución de aquél por la Administración. El contrato quedará sometido al régimen previsto en el artículo 19.2 del TRLCSP.

En lo que respecta a la encomienda que efectúe la Administración actuante a cualquiera de sus entes instrumentales, ésta tendrá la consideración de negocio o contrato excluido del TRLCSP (también denominada relación doméstica o “*in house*”), siempre que se den las condiciones establecidas en los artículos 4 n) en relación con el 24.6 del TRLCSP, ya que son obras ejecutadas por Administración directa<sup>659</sup>.

Dicha encomienda, constituye una exclusión al proceso de concurrencia regulado en el TRLCSP, que se fundamenta como señala MENÉNDEZ REXACH<sup>660</sup>, es que en este

---

<sup>659</sup> La ejecución de obras por la propia Administración obtuvo el respaldo del Tribunal Supremo en la STS de 18 de diciembre de 2003 (Id Cendoj: 28079130042003100904/Nº de Recurso: 1120/2001), quien entendió que “*el precepto decisivo invocado, esto es, el artículo 128, debe interpretarse rectamente entendiendo que, no sólo admite que los entes públicos sean titulares de actividades económicas, sino también que realicen obras por medios propios como una variedad o manifestación de la iniciativa económica.*”

Actualmente, el TRLCSP, ha incorporado el concepto de “*medio propio*” acuñado por el Derecho y la Justicia de las Comunidades Europeas. A esos efectos el artículo 4 n) dispone que: “*n) Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación. No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 137.1 y 190.*”

Y el artículo 24.6 TRLCSP señala, “*6. A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.*

*En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.*

*La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.*”

<sup>660</sup> Como señala este autor, en el marco de la Ley general de obras públicas de 1877, la ejecución por Administración era excepcional, frente a la “contrata”, que era la regla. La ejecución por la Administración

supuesto, “*no hay ejecución mediante contrato, sino por la propia Administración*”. Ahora bien, y como afirma BAÑO LEÓN<sup>661</sup>, “*resulta obvio*” que estos entes, en tanto en cuanto contraten obras y servicios quedarán sometidos a las disposiciones del TRLCS, al quedar incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 3 de dicha norma<sup>662</sup>.

En ese sentido, siguiendo al propio BAÑO LEÓN<sup>663</sup>, cuando se está ante una sociedad de economía mixta en la que participa el capital privado, no puede apreciarse la existencia de una relación interna no sujeta a la normativa de contratación (relación doméstica o “*in house*”), razonamiento que avalan sin ningún género de duda tanto las Sentencias del TJCE de 11 de enero de 2005 (“*Stadt Halle*” / C-26/03), y de 18 de enero de 2007, (“*Commune de Roanne*” / C-220/05), como las del TS de 22 de abril de 2005<sup>664</sup> y de 27 de abril de 2006<sup>665</sup>.

Por otro lado, la Administración también podrá acudir a las modalidades de gestión indirecta, dentro del marco establecido por la legislación urbanística, y con respeto a los límites inherentes a la pieza de expropiación que fueron expuestos en capítulos precedentes, y en particular, que no podrá suponer la transferencia de ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

---

sólo podía aplicarse “*a aquellos trabajos que no se presten a contratación por sus condiciones especiales, o porque no puedan fácilmente sujetarse a presupuestos por predominar en ellos la parte aleatoria o por cualquier otra circunstancia*.” Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “*Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización*”, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), “*Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*”, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, págs. 535 y ss., pág. 572.

<sup>661</sup> Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “*La contratación pública en la gestión urbanística*”, Anuario del Gobierno Local 2007 -Los retos del Derecho Urbanístico local en el siglo XXI-, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, págs. 143–164, pág. 163.

<sup>662</sup> Sobre esta cuestión Vid. M.PILLADO QUINTANS, “*TRAGSA: Un caso irresuelto convertido en modelo legal de los encargos de las administraciones a sus medios instrumentales*”, Documentación Administrativa, núm. 274-275: enero-agosto 2006, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008, págs. 279-380, y también Vid. J.A.MORENO MOLINA, “*El ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público*”, Documentación Administrativa, núm. 274-275: enero-agosto 2006, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008, págs. 45-92.

<sup>663</sup> Vid. J.M.BAÑO LEÓN, “*La contratación pública en la gestión urbanística*”, Anuario del Gobierno Local 2007 -Los retos del Derecho Urbanístico local en el siglo XXI-, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, págs. 143–164, pág. 163.

<sup>664</sup> Id Cendoj: 28079130042005100224/Nº de Recurso: 7931/2002.

<sup>665</sup> Id Cendoj: 28079130042006100175/Nº de Recurso: 7349/2003.

PERALES MADUEÑO<sup>666</sup> estima que la gestión urbanística es un servicio público, considerando por tanto de aplicación las modalidades de contratación previstas para el contrato de gestión de servicios públicos, -contempladas en el artículo 277 del vigente TRLCSP<sup>667</sup>-, y en particular, la modalidad de sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

En esa línea se posiciona también CORRAL GARCÍA<sup>668</sup>, entendiendo eso sí, que *“ningún sentido tienen el arrendamiento<sup>669</sup> y el concierto”*, circunscribiendo éstas a la concesión y a la sociedad de economía mixta de capital público minoritariamente municipal.

Como se indicaba en el apartado anterior, para abordar las modalidades de gestión indirecta, es preciso determinar previamente si la gestión urbanística debe circunscribirse dentro del concepto estricto de *“servicio público”* contenido en el artículo 85 de la LRBRL y en el TRLCSP, o no, ya que de ello dependerán las posibles modalidades de gestión aplicables y, la clasificación de los contratos. Esta no es una cuestión pacífica, existiendo un intenso debate doctrinal sobre todo en torno a cómo debe ser calificada la concesión.

Sobre lo que no existe duda, es que la concesión es la modalidad característica de gestión indirecta del sistema de expropiación. Por ello, será en este apartado donde se analice el sometimiento de la misma al TRLCSP, pudiendo extrapolarse la solución allí expresada, en su caso, al resto de modalidades de gestión indirecta.

---

<sup>666</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, *“La Ejecución del Planeamiento”*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 142.

<sup>667</sup> Artículo 277 del TRLCSP *“Modalidades de la contratación”*:

*La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades:*

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.*
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.*
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.*
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.”*

<sup>668</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, *“Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 68.

<sup>669</sup> En la actualidad, desaparecido del ordenamiento jurídico.



**c) *¿Preferencias entre modalidades de gestión?***

Para concluir este capítulo, cabe preguntarse si existe alguna preferencia en relación a las distintas modalidades de gestión. Para PARADA VÁZQUEZ<sup>670</sup>, en atención al principio de subsidiariedad que deducía del artículo 4 de la LS98, “*el protagonismo del ente público en la ejecución de los planes por el sistema de expropiación forzosa*” en caso de optar que fuera posible optar por el sistema de expropiación, existe una preferencia por la ejecución mediante concesionario. De ese modo, señala el autor, sólo si los propietarios renuncian de manera expresa a ejecutar por sí mismos el plan de desarrollo, y se acredita la imposibilidad de ejecutar el plan por concesión o agente urbanizador privado, estaría justificada la ejecución directa por un ente público del plan mediante expropiación.

Sin embargo, en la actualidad el propio autor considera<sup>671</sup> que dicho principio no puede colegirse de la LS08, admitiendo “*tanto la gestión directa como la indirecta por concesionario*”.

A mi juicio, la Administración actuante, en virtud del principio de autoorganización y planificación, está plenamente legitimada para elegir la forma a través de la que gestiona el ámbito, de entre todas las previstas legalmente. A mayor abundamiento, el actual artículo 6.2 de la LS08, prevé que en los supuestos de ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y edificatorias mediante procedimientos de iniciativa pública, la participación de los tanto los propietarios de los terrenos, “*como los particulares que no ostenten dicha propiedad*”, se efectuará “*en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable*”, sin que de dicho precepto se pueda colegir un derecho absoluto a la participación de los particulares en todo procedimiento de transformación.

Creo que la motivación de la elección del medio de gestión del sistema deberá estar en coherencia con los argumentos que justificaron la elección del mismo, la capacidad de gestión

---

<sup>670</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 428.

<sup>671</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 402.

de la Administración actuante y, en su caso, teniendo presentes los parámetros establecidos en la LRBRL, así como en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En ese sentido, creo que lo que SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, inspirándose en el artículo 6 de la LS08, han denominado como “*parámetros de eficacia y eficiencia predicables de toda decisión razonablemente meditada*” en la gestión urbanística, deben necesariamente estar presentes en la decisión de la Administración, no solo en aplicación de la LS08, sino por imperativo de la LOEPSF.



## Capítulo VII

### El concesionario

#### 1. Introducción: una breve reseña histórica

La concesión de obra pública es una figura que está presente en España, desde al menos el primer tercio del siglo XIX<sup>672</sup>. La problemática que origina la asociación entre los intereses públicos y los privados<sup>673</sup> para la ejecución de una obra pública, está gráficamente descrita en la Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 1833<sup>674</sup>, que acompaña al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, “*sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias*” de Javier de Burgos.

Y es que a lo largo de todo el siglo XIX, la tensión entre el Estado constructor y una mayor o menor colaboración o participación de los particulares en el desarrollo de las obras públicas, mediante concesiones, se presentó en diversos ámbitos (entre otros, en las obras hidráulicas o en los ferrocarriles), y fue objeto de regulaciones y vaivenes que posibilitaban en mayor o menor medida dicha colaboración.

En lo que respecta a las obras urbanas, a lo largo del siglo XIX era una fórmula asentada que dichas obras fueran responsabilidad de la Administración municipal, quien estaba encargada de ejecutarlas. Uno de los primeros que reclamaron la posibilidad de

---

<sup>672</sup> Por Real Cédula de 17 de marzo de 1831, el Rey Fernando VII otorgó a la empresa Canal de Castilla, mediante concesión, la ejecución de las obras del Canal de Castilla.

<sup>673</sup> Vid. S.MUÑOZ MACHADO, “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 266 y ss.

<sup>674</sup> Otro hito posterior sobre esta cuestión lo constituye el Informe Suvercasse de 2 de noviembre de 1844 (publicado en la Gaceta de Madrid de 28, 29, 30 y 31 de enero, y de 16 de febrero de 1845), donde se ponen de relieve las diferentes opciones que existen para la ejecución de la obra pública, teniendo en cuenta las experiencias en importantes países (en Gran Bretaña y Estados Unidos prima la iniciativa privada; la directa promoción por el Estado, prima en Bélgica; y una modalidad mixta “*en la que el gobierno hacía el camino y las compañías solo se encargaban de la explotación*” que se adjudicaba en pública subasta, era lo que primaba en Francia).

incorporar la figura del concesionario a dicho ámbito fue Ildefonso Cerdá quien apuntó que:

*“la reforma y ensanche de una ciudad es una obra de utilidad pública (...) todas las obras públicas de alguna importancia (...) se han de realizar por empresas particulares y en virtud de adjudicación en pública subasta. (...). Queremos la subasta y la pedimos y con insistencia la solicitamos, porque queremos la publicidad y la libre concurrencia a todo trance (...) las pujas, efecto de la competencia que se promueve en el mundo mercantil cuando se presenta un negocio que se cree bueno, bien a constituir el mejor criterio de justicia, la mejor garantía de acierto”*<sup>675</sup>

Como señalé en la introducción, la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, supuso un importante hito en materia urbanística y en particular para el sistema de expropiación. Pues bien, dicha norma, en su artículo 53, aludía expresamente al concesionario, señalando en relación a las obras de reforma interior de las grandes poblaciones, que los Ayuntamientos podrán

*“(...) ejecutar por sí ó por medio de compañías concesionarias las obras de que se trata, con autorización del Gobierno, pero llevando cuenta separada exclusivamente por todo lo relativo a las mismas.”*

En la misma línea, la Ley de 18 de marzo de 1895<sup>676</sup>, “dictando reglas para las obras de saneamiento ó mejora interior de las poblaciones que cuenten 30.000 ó más almas”, contemplaba (en sus arts. 13 y 51), la posibilidad de que la reforma interior fuera realizada por concesionarios.

---

<sup>675</sup> Vid. S.MUÑOZ MACHADO, “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011, pág. 277.

En ese sentido, como recuerda MENÉNDEZ REXACH, Cerdá añadía que las obras de urbanización nunca deben ser ejecutadas directamente por la Administración pública, ya que ésta es “la peor administradora”. Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), “Estudios sobre la Ley de contratos del sector público”, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, pág. 539.

<sup>676</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid núm. 80, de 21 de marzo de 1895, páginas 1043 a 1045.

En ese sentido, siguiendo a MENÉNDEZ REXACH<sup>677</sup>, se puede afirmar que en la legislación de la segunda mitad del siglo XIX, estaba ya asentada la consideración como obras públicas de las obras de urbanización, “y su ejecución ordinaria mediante contrata, adjudicada en pública licitación, mediante subasta”. Dicha contrata podría consistir en el pago del importe de las obras (contrato típico de obra), o en o bien en atribuirle “el derecho de disfrutar por tiempo determinado del producto de los arbitrios que se establezcan para el aprovechamiento de las obras”, es decir, en la típica concesión de obras públicas.

La LS56 supuso el nacimiento formal del sistema de expropiación. En su articulado se regula ampliamente la figura del concesionario, como una forma de gestión pública de las obras de urbanización (art. 131.1), de carácter genérico, y por tanto, no exclusiva del sistema de expropiación<sup>678</sup>.

No obstante, en referencia al sistema de expropiación, el artículo 133.2 de la LS56 establece, que:

*“Si las obras de urbanización se ejecutasen por gestión pública, conforme al sistema de polígonos de expropiación, la Administración podrá otorgar su concesión a los particulares, quienes vendrán obligados a realizarlas a su costa y dentro de los límites y condiciones que se señalen (...)”*

Dicho precepto, regula los extremos a los que deberá sujetarse la concesión.

Veinte años más tarde, el artículo 114.2 de la LS76 hace una referencia a la concesión administrativa para la ejecución de los Planes mediante el sistema de expropiación. Ésta deberá otorgarse mediante concurso, “en cuyas bases se fijarán los

---

<sup>677</sup> Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, “Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), “Estudios sobre la Ley de contratos del sector público”, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, págs. 535 y ss., pág. 542.

<sup>678</sup> Señala literalmente el artículo 131 de la LS56 que:

“1. En la gestión pública las obras de urbanización se ejecutarán por Corporaciones oficiales o concesionarios subrogados en el ejercicio de sus facultades.

2 Esta forma de gestión será independiente del sistema de actuación que se aplicare y del sujeto, público o privado, al que correspondiere sufragar los gastos.”

*derechos y obligaciones del concesionario*”. Aunque tanto la LS76 (en su art. 26) como el RGU (entre otros, en los art. 23 y 59.2), prevén la posibilidad de articular concesiones de servicios en la ejecución del planeamiento, lo cierto es que el legislador de 1976 circunscribe el ámbito de la concesión administrativa al sistema de expropiación. Ésta está desarrollada en los artículos 211 y 212 del RGU.

En la actualidad, la práctica totalidad de la legislación urbanística autonómica contempla, o al menos posibilita, el empleo del concesionario como modalidad de gestión del sistema de expropiación. En definitiva, como apunta PARADA VÁZQUEZ<sup>679</sup>, la concesión administrativa *“tiene en el urbanismo tradicional, el urbanismo de obra pública, y en el presente, un importante papel”*, papel, que a mi juicio hoy se ve impulsado por la potencialidad que tiene el sistema de expropiación, consecuencia del régimen de valoraciones de la LS08.

Por ello, en la actualidad, es posible afirmar que el concesionario es una forma de gestión que dentro del ámbito urbanístico, ha estado estrechamente ligada al sistema de expropiación. En esa línea, FERNÁNDEZ TORRES<sup>680</sup> afirma que el concesionario constituye la *“fórmula habitual”* de gestión del sistema de expropiación. Por su parte, como destaca LLISSET BORREL<sup>681</sup>, *“la figura del concesionario urbanístico o agente urbanizador sólo puede aparecer en el sistema de cooperación (art. 183 del RUC), o en el sistema de expropiación, que son los menos utilizados en la práctica.”*

También de manera muy motivada MENÉNDEZ REXACH<sup>682</sup> llega a afirmar que *“la gestión indirecta de este sistema [el de expropiación], a través de un concesionario de la obra urbanizadora, ha sido una constante en la legislación urbanística española.”*

---

<sup>679</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, *“Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”*, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 404.

<sup>680</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 77.

<sup>681</sup> Vid. F.LLISSET BORRELL, *“Capítulo 39: La propiedad urbanística, con especial referencia a la ley de urbanismo de Cataluña”*, en S.BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.), *“Administración Local: Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-La Ley, Madrid, 2011, pág. 1257.

<sup>682</sup> Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, *“Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”*, en J.COLÁS TENAS y

## 2. Concepto y posición jurídica

La gestión del sistema a través de concesionario tiene ante todo, un carácter transversal, de suerte que los derechos y obligaciones que se generan entre éste y la Administración actuante, van a incidir sobre la práctica totalidad de los procedimientos que articulan el sistema, tanto en su fase de expropiación, como en la de urbanización.

El concesionario es en primer término beneficiario de la expropiación<sup>683</sup>. Así lo prevé el artículo 29.4 de la LS08, y le atribuyen de manera expresa<sup>684</sup> e indubitada tal condición los artículos 183.4 de la LUAS asturiana; 209.3 d) del RLUCAT catalán; 144.1 de la LOTAU castellano-manchega; 283.1 del RUCYL castellano y leonés; 145.1 de la LOTEX extremeña o el 22.2 de la LOTUM murciana.

Debido a ello, el concesionario va a ser titular de los derechos y deberes previstos, entre otros, en los artículos 2.2 de la LEF y sobre todo en el artículo 5 del REF. Entre otros, aquél está facultado para intervenir en el procedimiento expropiatorio, así como en las cuestiones, incidencias y pronunciamientos que se presenten en el mismo; para convenir la adquisición amistosa prevista en el artículo 24 de la LEF; para intervenir en el procedimiento de determinación del justiprecio, quedando obligado a pagar o consignar las cantidades que se deban abonar.

Al régimen de derechos y obligaciones previsto en la legislación de expropiación forzosa, habrá que añadir los que se pudieran derivar de la legislación urbanística, como por

---

M.MEDINA GUERRERO (Coord.), “Estudios sobre la Ley de contratos del sector público”, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, pág. 581.

<sup>683</sup> El artículo 90.3 a) de la LOUA andaluza únicamente prevé que el concesionario “*pueda asumir*” la condición de beneficiario en la expropiación. Por tanto, en esta Comunidad y en aquellas en las que no se atribuya expresamente tal condición, habrá que estar a lo que dispongan los pliegos de cláusulas.

<sup>684</sup> La condición de beneficiario de la expropiación también se predica expresamente en el artículo 271.7 del TRLCSP del concesionario del contrato de concesión de obra pública, ahora bien, como se verá más adelante, lo cierto es que no es pacífica la clasificación del concesionario del sistema de expropiación dentro este tipo contractual.



ejemplo sucede en materia de realojos -ex art. 209 a) del RUCYL castellano y leonés o disposición adicional segunda 1. a) de la LSPV vasca-.

De manera muy sintética, el concesionario está obligado a abonar los justiprecios y a urbanizar el ámbito, resarciéndose en la forma que establezca el pliego, que comúnmente será, bien obteniendo un aprovechamiento urbanístico en cuantía equivalente, bien explotando determinados servicios del ámbito.

Teniendo en cuenta esas premisas, como afirma VÁZQUEZ OTEO<sup>685</sup>, el concesionario es, *“en definitiva, un medio de la participación privada en un sistema de ejecución esencialmente público”*.

Para MENÉNDEZ REXACH<sup>686</sup>, *“el supuesto típico de gestión pública indirecta es el de concesión de la obra urbanizadora en el marco del sistema de expropiación”*, supuesto, que según este autor, está admitido en todas las leyes autonómicas.

A nivel normativo, tanto la supletoria LS76 como el RGU regulan ampliamente determinados aspectos de la gestión por concesionario del sistema de expropiación. Por su parte, dentro de la legislación autonómica, un grupo de Comunidades Autónomas también ha optado por regular determinados aspectos urbanísticos de la gestión por concesionario, si bien, por lo general, el grado de detalle es bastante limitado.

Entre las Comunidades que han desarrollado más ampliamente determinados aspectos de la concesión en el marco del sistema de expropiación, se hallan Andalucía (art. 118<sup>687</sup> y ss.), cuya regulación además de amplia, reviste importantes particularidades;

---

<sup>685</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, *“Capítulo 20: Gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Andalucía”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 685-742, pág. 700.

<sup>686</sup> Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, *“Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”*, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), *“Estudios sobre la Ley de contratos del sector público”*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, págs. 535 y ss., pág. 564.

<sup>687</sup> Donde por cierto, el artículo 117 de la LOUA prevé la *“la gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de agente urbanizador”*, particularidad que será analizada más adelante.

Cataluña (art. 155 d) de la LUCAT y 213 del RUCAT), Castilla y León (fundamentalmente en el art. 283 del RUCYL) o la Comunidad de Madrid (art. 119 de la LSCM).

Las restantes Comunidades Autónomas, o bien regulan las modalidades de gestión del sistema de expropiación desde una posición genérica, sin aludir expresamente al concesionario, o bien, ni siquiera abordan de manera particular a la gestión del sistema de expropiación, debiendo en tal caso acudir a su regulación sobre las formas / modalidades de gestión urbanística genéricas. Sea como fuere, en todas ellas tiene cabida la concesión como forma de gestión indirecta del sistema de expropiación. A mi juicio, en la actualidad únicamente plantea dudas la legislación canaria acerca de la posibilidad del empleo del concesionario (al ser una forma o modalidad de gestión indirecta), por los motivos que ya se expusieron en el capítulo anterior.

En otro orden, voces doctrinales como la PÉREZ RODRÍGUEZ<sup>688</sup>, desde el punto de la eficacia en la gestión urbanística destacan que el concesionario *“permite alcanzar soluciones similares a las que resultan de la utilización de la opción del agente urbanizador”*, considerando el autor que esta modalidad *“presenta muchas posibilidades para facilitar la ejecución y puede resultar especialmente útil en Municipios que carecen de experiencia en la actividad de gestión”*.

En mi opinión, la gestión a través de concesionario puede resultar útil cuando la Administración actuante desea optar por una gestión indirecta de la urbanización del ámbito ejecutado por el sistema de expropiación (con todo lo que ello implica en cuanto a la traslación del riesgo y ventura desde la Administración hacia el contratista), pero siempre que aquélla esté dotada de todos los medios necesarios que garanticen una correcta vigilancia y control del proceso de ejecución del contrato, cuestión que, en atención a la complejidad de los derechos y obligaciones que emanan del mismo, no siempre es sencilla y/o pacífica.

---

<sup>688</sup> Vid. J. PÉREZ RODRÍGUEZ, *“Gestión urbanística: las posibilidades del sistema de expropiación mediante concesionario”*, Revista Práctica Urbanística, núm. 1, Sección Estudios, Editorial LA LEY, Madrid, enero de 2002, pág. 13 y ss.

En ese sentido, pienso que si bien el concesionario puede ser considerado en cierto modo un “*agente urbanizador*”, en tanto en cuanto tiene encomendada la ejecución de la urbanización de un determinado ámbito, no es posible obviar que el concesionario interviene en el marco del sistema de expropiación, donde previamente se ha producido un proceso expropiatorio masivo que ha conducido a que todos -o la práctica totalidad, en caso de existir liberaciones- de los bienes y derechos de ese ámbito hayan pasado a ser titularidad de la Administración actuante -o, en su caso del beneficiario-. Ello provoca que, aunque aparentemente los resultados sean semejantes, nos encontremos ante regímenes jurídicos distintos<sup>689</sup>.

Por ello, como acertadamente apunta VÁZQUEZ OTEO<sup>690</sup> “*el paralelismo con los caracteres del sistema ejecutado por urbanizador se diluye cuando llegamos a la relación beneficiario-propietarios, por la desaparición de los propietarios originarios al ser expropiados, salvo en el supuesto de liberación de terrenos o pago del justiprecio a los propietarios en parcelas resultantes urbanizadas*”. También PARADA VÁZQUEZ<sup>691</sup> incide sobre esta cuestión cuando señala el empeño existente en la legislación actual (aludiendo al agente urbanizador o concesiones a favor de empresas de economía mixta) “*en que los propietarios arriesguen también en la actividad urbanizadora con la aportación de sus terrenos e, incluso, con aportaciones dinerarias*”, variantes que se apartan del modelo tradicional vigente.

---

<sup>689</sup> En ese sentido, TEJEDOR BIELSA apunta que “*aun cuando el resultado práctico final de la concesión en el marco de la expropiación, la cooperación o la ejecución forzosa y de la aplicación del sistema de concurrencia, de ejecución empresarial o de concesión de obra urbanizadora puede llegar a ser semejante, el régimen jurídico aplicable en uno y otro caso no lo será, si bien deberán respetarse determinados principios y normas de contratación pública impuestas desde el derecho europeo y la legislación básica de contratación pública.*” Vid. J.TEJEDOR BIELSA, “*Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución de la obra pública urbanizadora*”, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 6, Pamplona, 2003, págs. 61-91, págs. 81 y 82.

<sup>690</sup> Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “*Capítulo 20: Gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Andalucía*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 685-742, pág. 701.

<sup>691</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 404.

En definitiva, el supuesto “*tipo*” de intervención del agente urbanizador (en sentido estricto), como recuerda FERNÁNDEZ BAUTISTA<sup>692</sup>, “*no comporta que la ejecución del planeamiento sea mediante el sistema de expropiación, sino que normalmente será por algún sistema equidistributivo*”, como sucede, por ejemplo en la Comunidad Valenciana (art. 91.1 LUVA).

### **3. La concesión desde el punto de vista contractual**

La concesión del sistema de expropiación puede ser analizada, al menos desde dos puntos de vista íntimamente vinculados. De una parte, desde la perspectiva de la legislación contractual. Y de otra, desde el punto de vista de los aspectos urbanísticos que se deberán recoger en dicho contrato -en esencia, derechos y obligaciones de las partes-, que deberán ser analizados a la luz de la legislación urbanística.

En el presente apartado se analizará la concesión desde el punto de vista de la legislación contractual. De lo expuesto en el capítulo anterior se deducía que, con carácter general, la gestión del sistema de expropiación estaba sometida indubitadamente a la normativa de contratación del Sector Público -europea y nacional-, con la lógica excepción de las relaciones domiciliarias o “*in house*”. De ello se desprende que la gestión a través de concesionario también queda sometida a dicha normativa.

En ese sentido, incluso algunas normas urbanísticas, cuando abordan la gestión a través de concesionario, hacen referencia expresa a su sometimiento a legislación de contratos, como sucede en el artículo 116 a) de la LOUA andaluza o en el artículo 213 del RLUCAT catalán.

Por ello, no existe duda en el hecho de que la relación contractual entre la Administración actuante y el concesionario del sistema de expropiación estará sometida a la

---

<sup>692</sup> Vid. R.FERNÁNDEZ BAUTISTA, “*Las garantías de las expropiaciones urbanísticas a la luz del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 249, Madrid, abril-mayo 2009, págs. 11-42.

normativa de Contratos del Sector Público. Sin embargo, no es tan pacífica la cuestión de ante qué tipo de contrato nos encontramos.

En la década de los ochenta, y por tanto, en plena vigencia del bloque normativo diseñado por la LS76, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>693</sup> opinaban que por razón de la amplitud y complejidad del contenido de la concesión, ésta se configura como *“una concesión específica, de contenido complejo y no encuadrable en una de las categorías típicas de la concesión”*, opinión de la que se hace eco en la actualidad CORRAL GARCÍA<sup>694</sup>.

Frente a esa corriente, para MENÉNDEZ REXACH<sup>695</sup>, en la actualidad *“no hay duda de que esa concesión es un contrato administrativo y, además, típico (concesión de obra pública), aunque ahora podría configurarse también como contrato de colaboración entre el sector público y el privado.”*

En esa línea se sitúan FERNÁNDEZ TORRES y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ<sup>696</sup> para quienes la *“concesión se configura en este ámbito como una típica concesión de obras públicas en razón de su objeto”*, justificando tal afirmación en que la propia mecánica del sistema, donde en esencia –y como veremos más adelante con mayor profundidad– la Administración expropia, el concesionario abona las justiprecios y realiza las obras de urbanización, y se retribuye a través de las condiciones establecidas en el pliego.

---

<sup>693</sup> Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y L.PAREJO ALFONSO, *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 570.

<sup>694</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, *“Capítulo 15. La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos”* E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Extremadura”*, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 693-741, pág. 724.

<sup>695</sup> Vid. A.MENÉNDEZ REXACH, *“Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización”*, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), *“Estudios sobre la Ley de contratos del sector público”*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, págs. 535 y ss., pág. 581.

<sup>696</sup> Vid. J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007, pág. 77 y también en T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R.FERNÁNDEZ TORRES, *“Derecho urbanístico de Madrid”*, Editorial Iustel, Manuales Breves, Madrid, 2004, pág. 155.

Por su parte, CORRAL GARCÍA<sup>697</sup>, advierte que ni la legislación urbanística ni el RGU, lo han configurado como una concesión de obras públicas, ya que su objeto “*es la realización de una serie de obras públicas por el concesionario*”. Como ya se ha expresado en el capítulo anterior, tanto CORRAL GARCÍA como PERALES MADUEÑO, defienden que la gestión indirecta puede ser calificada como contrato de gestión de servicios públicos.

En mi opinión, para poder abordar este asunto es preciso hacer una serie de consideraciones generales. En primer término, se debe examinar la naturaleza del contrato de concesión. En la gestión del sistema de expropiación, se persigue que el concesionario realice una obra de urbanización -y en su caso, de edificación-, recibiendo como contrapartida un derecho de explotación del ámbito, cuyo contenido concreto se determinará en el pliego.

La naturaleza del contrato de concesión de obras públicas la pone de relieve el propio artículo 7.1 del TRLCSP, que lo conceptúa como aquel contrato que

*“tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 6 [del contrato de obras], incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.”*

De la lectura de precepto, se puede afirmar que contrato de concesión de obras públicas, puede ser considerado como un “*tipo especial*” de contrato de obras, que busca la financiación privada de éstas<sup>698</sup>, ya que su objeto es la realización de una obra en la que el

---

<sup>697</sup> Vid. E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, pág. 68.

<sup>698</sup> En ese sentido la hoy derogada Exposición de Motivos de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, de una manera muy gráfica venía a expresar que “*la financiación y construcción de las obras públicas quedaría instrumentada sustancialmente a través de alguna de las modalidades siguientes:*

*a) Construcción mediante un contrato administrativo de obras, tal como prevé el título I del libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con financiación de una o varias Administraciones públicas en función de la finalidad de las obras y, eventualmente, ayudas de los fondos de la Unión Europea.*

*b) Construcción mediante un contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio, es decir, con financiación previa del contratista y pago aplazado por parte de la Administración, de*

adjudicatario percibe como contrapartida un derecho de explotación que, en su caso, puede ir acompañado de un precio.

De este contrato, se ha afirmado<sup>699</sup> que tiene la naturaleza de "*contrato mixto de obra y de concesión*". Y es que ciertamente, el TRLCSP, efectúa un tratamiento diferenciado en lo que se refiere a la ejecución de la obra, y el régimen económico financiero de la misma.

Por ello, lo cierto es que pueden existir problemas de delimitación entre el contrato de concesión de obras públicas y el contrato de gestión de servicios públicos. Una parte de la doctrina<sup>700</sup>, se inclina por sostener que el criterio determinante para clasificar el contrato es la prestación principal, incluso desde un punto de vista económico. En el supuesto de la gestión del sistema de expropiación, a mi juicio, lo verdaderamente determinante del objeto del contrato, y el fin principal del mismo es la ejecución de las obras de urbanización y en su caso de edificación del ámbito, ya que nos encontramos ante la gestión de un sistema de actuación. La explotación de las mismas por parte del concesionario, únicamente es la vía para financiar dicha operación, no el fin principal del contrato.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es el riesgo económico de la concesión. Como apunta PARADA VÁZQUEZ<sup>701</sup>, en el sistema de expropiación, la Administración

---

*conformidad con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.*

*c) Construcción y explotación de la obra pública en régimen de concesión, confiriendo el protagonismo principal, bajo la tutela y control de la Administración, a la iniciativa y capital privados, opción esta en la que queda incluida la variedad del contrato de concesión que incorpora la obligación adicional para el concesionario de construir una obra u obras diferenciadas de la que es objeto de concesión, pero vinculadas a ella."*

<sup>699</sup> Vid. F.DEL RÍO MUÑOZ, "El contrato de obras y de concesión de obra pública", en V.GUTIÉRREZ COLOMINA (Dir. docente), "Manual práctico de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre)", Fundación Asesores Locales, Málaga, 2009, págs. 453-479, págs. 469 y 470, y también Vid. E.GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, "El contrato de concesión de obras públicas en la nueva Ley de Contratos del Sector Público", Documentación Administrativa, núm. 274-275: enero-agosto 2006, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008, págs. 201-244, pág. 202.

<sup>700</sup> Entre otros, LLAVADOR CISTERNES. Vid. V.GUTIÉRREZ COLOMINA, "La gestión indirecta: el contrato de gestión de servicios públicos", en V.GUTIÉRREZ COLOMINA (Dir. docente), "Manual práctico de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre)", Fundación Asesores Locales, Málaga, 2009, págs. 453-479, pág. 508.

<sup>701</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, "Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico", Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002, pág. 569.

actuante asume el protagonismo exclusivo del proceso “y es a ella y solo a ella a la que se imputa el riesgo económico, pérdidas y ganancias de la operación”. Por ello, el hecho de que la Administración actuante opte por una gestión indirecta implica, entre otras consideraciones, transferencia del riesgo económico de la operación desde la Administración concedente al concesionario.

Sobre esta cuestión, CARCELLER FERNÁNDEZ<sup>702</sup> afirma que, la expropiación con concesionario,

*“se justifica económicamente por la obtención de un beneficio (distinto, naturalmente, del incluido en el precio de la obra y que corresponde al contratista, figura diferente e inconfundible con la del concesionario) y dicho beneficio no es otro que el que representa (...) el valor del terreno edificable de la unidad de ejecución, que quedará de su propiedad una vez realizada la urbanización.”*

En ese sentido, la transferencia de responsabilidad que efectúa la Administración al concesionario en el sistema de expropiación, tendría encaje dentro de las previsiones del TRLCSP, en particular, en los artículos 241.1 en lo que se refiere a la ejecución de las obras, y 246 b), en lo que se refiere a la explotación de la obra.

Sobre esta cuestión, GIMENO FELIÚ<sup>703</sup> analizando el contrato de concesión de obras públicas ha señalado que “el derecho de explotación de la infraestructura supone la transferencia de la responsabilidad de explotación, que engloba los aspectos técnicos, financieros y de gestión de la obra”, por lo que el concesionario no sólo asume los riesgos vinculados a cualquier construcción, sino también estos otros; interpretación en línea con las previsiones de la legislación urbanística.

Por ello, considero que con carácter general, de una interpretación sistemática del TRLCSP, en relación con el artículo 212.2 del RGU (o bien, 213.2 del RLUCAT catalán, o

---

<sup>702</sup> Cita incluida en R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos”, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 555.

<sup>703</sup> Vid. J.M.GIMENO FELIÚ, “La normativa reguladora de los contratos de concesión de obra pública (reflexiones críticas tras la reforma de 2003)”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 26, 2005.



283 del RUCYL castellano y leonés), se puede colegir que la gestión del sistema de expropiación por concesionario podría ser calificada como un contrato administrativo típico de concesión de obras públicas, siendo determinantes en este sentido, entre otras cuestiones, el contenido de las letras b) (prestación del concesionario) y c) (contraprestación del concesionario) de dicho artículo.

Por otra parte, GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>704</sup>, reproduciendo las palabras de COSCULLUELA MONTANER, recuerda que considerar las modalidades de gestión indirecta de los servicios públicos desde una perspectiva estrictamente de la legislación de contratos sería una *"visión muy limitada"*, ya que la consideración de un gestor particular de un servicio público *"como un contratista es una visión parcial de su status, ya que en los servicios públicos el gestor está inserto en la esfera doméstica u organizativa de la Administración en una medida cualitativamente más intensa que el contratista en el resto de contratos administrativos"*.

En ese sentido, como apunta el propio GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>705</sup>, *"no toda actividad pública es reconducible al concepto de servicio público, ni todo servicio público está dentro del contrato de gestión de servicios públicos"*.

Partiendo de estos razonamientos, que comparto plenamente, se pueden extraer dos conclusiones. La primera, que en lo que se refiere a la gestión indirecta del sistema de expropiación, el artículo 85 de la LRBRL, no puede ser interpretado en un sentido tan estricto, que determine que el contrato de concesión sea necesariamente clasificado como un contrato de gestión de servicio público.

La segunda, que la aplicación de la normativa de contratación -y en particular del contrato de concesión de obras públicas-, no proporciona por sí misma una visión global del

---

<sup>704</sup> Vid. V.GUTIÉRREZ COLOMINA, *"La gestión indirecta: el contrato de gestión de servicios públicos"*, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA (Dir. docente), *"Manual práctico de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre)"*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2009, págs. 453-479, pág. 486.

<sup>705</sup> Vid. V.GUTIÉRREZ COLOMINA, *"La gestión indirecta: el contrato de gestión de servicios públicos"*, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA (Dir. docente), *"Manual práctico de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre)"*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2009, págs. 453-479, pág. 494.

concesionario del sistema de expropiación, ya que para ello se necesita la concurrencia de la legislación urbanística, de la de régimen jurídico, de la expropiatoria y de los pliegos aprobados por la Administración actuante.

Ahora bien, lo cierto es que dependiendo de la configuración ofrecida por las legislaciones autonómicas<sup>706</sup>, la regulación urbanística de la concesión -así como el resto de modalidades de gestión indirecta- presenta peculiaridades<sup>707</sup>, en algunos supuestos cualitativas, que podrían poner en cuestión los argumentos expuestos con anterioridad.

En ese sentido, por ejemplo, la legislación andaluza permite nítidamente que el concesionario no sea beneficiario de la expropiación (art. 90.3 a) de la LOUA) , y en Castilla y León (art. 283.2 del RUCYL), permite que la concesión se limite “*a una o varias facultades y obligaciones*” del urbanizador.

Por ello, esta cuestión a día de la fecha no admite a mi juicio una solución unívoca y monolítica para todo el territorio nacional, ya que será el objeto cierto del contrato el que verdaderamente determine cómo debe calificarse éste, a tenor de lo dispuesto en el TRLCSP; siendo susceptible, a la vista de las variables permitidas por la legislación autonómica, de poder constituir uno u otro tipo contractual en función, principalmente del objeto de la concesión, de la contraprestación y de los riesgos que asuma el adjudicatario.

---

<sup>706</sup> Sin perjuicio de la configuración que se pudiera desprender del examen de los respectivos pliegos de cláusulas administrativas, la disparidad en este sentido es patente en la descripción del contrato que se ha expresado en los distintos anuncios de convocatoria de este tipo de licitaciones. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Cebreros, (Ávila) lo considera “*Tipo de contrato: Obras.*” (anuncio insertado en el BOE núm. 145, de 16 de junio de 2008); el Ayuntamiento de Madrid, (Madrid) lo considera contrato “*...para la concesión administrativa para la redacción del planeamiento, gestión, desarrollo y ejecución, por el sistema de expropiación...*” (anuncio insertado en el BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 2005); nuevamente el Ayuntamiento de Madrid, (Madrid) lo considera contrato “*...para la concesión administrativa de la gestión, desarrollo y ejecución, por el sistema de expropiación...*” (anuncio insertado en el BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 2005); el Ayuntamiento de Alcorcón, (Madrid) lo considera contrato “*...concesión administrativa urbanística...*” (anuncio insertado en el BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2005); y el Ayuntamiento de Leioa, (Vizcaya), lo considera contrato “*...administrativo especial...*” (anuncio insertado en el BOE núm. 10, de 12 de enero de 2005).

<sup>707</sup> Sobre la pluralidad de regímenes concesionales alerta LÓPEZ MENUDO en F.LÓPEZ MENUDO, “*¿Régimen jurídico unitario para las concesiones o pluralidad de regímenes especiales?*”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 63/2006, julio-agosto-septiembre, IAAP, Sevilla, 2006, págs. 11 y ss.

## 4. La regulación del concesionario por el legislador urbanístico

### a) Consideraciones generales: la obligada definición de derechos y obligaciones

Desde un punto de vista estrictamente urbanístico, como señala GARCÍA CAPDEPÓN<sup>708</sup>, “*el concesionario no se responsabiliza activamente de la gestión urbanística*”, sino que ejerce determinadas actividades por concesión o por delegación de la Administración, que en última instancia, es la responsable. Ello, con independencia de las responsabilidades contractuales que esta última pueda reclamar a aquél.

PARADA VÁZQUEZ<sup>709</sup>, señala que el concesionario, como beneficiario de la expropiación, deberá hacer frente al “*pago de los justiprecios expropiatorios sobre la totalidad de los terrenos, así como de las obras de urbanización, resarciéndose con la venta o la edificación de los solares*”.

A la hora de definir pormenorizadamente el régimen de los derechos y obligaciones que van a ser objeto de transferencia (o delegación) de la Administración al concesionario, en primer término es preciso tener en cuenta que la jurisprudencia ha puesto mucho énfasis en la previa aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente, pues solo entonces se podrán definir con precisión las obligaciones del concesionario y, concretamente las obras de ejecución que éste asume. En ese sentido, la STS de 15 de octubre de 1994<sup>710</sup> señala que:

---

<sup>708</sup> Vid. P.M.GARCÍA CAPDEPÓN, “Capítulo 15. Ejecución por adjudicatario en concurso”, en E.SANCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, págs. 577-617, pág. 598.

<sup>709</sup> Vid. J.R.PARADA VÁZQUEZ, “Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico”, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013, pág. 404.

<sup>710</sup> Id Cendoj: 28079130011994110866/Nº de Recurso: 990/1992. La misma doctrina se contiene en las SSTs de 28 de octubre de 1994 (Id Cendoj: 28079130011994109630/Nº de Recurso: 1008/1992), de 16 de septiembre de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100027/Nº de Recurso: 3717/1992) y de 18 de noviembre de 1997 (Id Cendoj: 28079130061997100257/Nº de Recurso: 4175/1993). En ésta última se señala que:

“(…) El tribunal a quo considera como razón definitiva para anular el acuerdo de adjudicación del concurso para la concesión administrativa del beneficio de la expropiación en la ejecución del Plan Parcial del Sector en cuestión que, si bien el sistema de expropiación para la ejecución del planeamiento urbanístico, previsto por el artículo 119.1.c del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, entonces vigente, puede ser objeto de concesión administrativa, en sus bases han de fijarse los derechos y obligaciones del concesionario ( artículos 64.2 y 114.2 del indicado Texto Refundido y 211 del Reglamento de Gestión Urbanística) y,

*“El motivo que esgrime el Ayuntamiento recurrente para interesar que se anule la sentencia apelada, fundado en la distinción teórica entre los significados de concesionario de la ejecución y beneficiario de la expropiación, es rechazable porque la Sala de instancia, en contra de lo expresado por la representación procesal del aquél, no confunde uno y otro concepto, sino que, acertadamente, considera que el acuerdo municipal que anula no se limitó a adjudicar el beneficio de la expropiación forzosa sino que, al mismo tiempo, concede a tal beneficiario la ejecución de un Plan Parcial aun no aprobado, por lo que en las bases del concurso no se pudieron definir con precisión los derechos y deberes del concesionario, de manera que en la sentencia recurrida se afirma que el contrato de concesión administrativa, por falta de contenido, es de imposible cumplimiento.*

*(...) Si, como en este caso ha sucedido, se concede la ejecución del Plan Parcial de un Sector sin haberse previamente aprobado dicho Plan y, por tanto, sin ultimarse el diseño urbanístico del Sector, resulta imposible que el concesionario asuma determinadas obligaciones para la ejecución del mismo, y, en consecuencia, el contrato de concesión administrativa es, como declaró la Sala de instancia, de imposible cumplimiento por falta de contenido, lo que conlleva la desestimación también del motivo de casación fundado implícitamente en la infracción de normas del ordenamiento jurídico.*” (FJ. 5º y 6º).

Por tanto, sólo una vez definidos de manera precisa los derechos y obligaciones del concesionario, podrá iniciarse el procedimiento de licitación del contrato.

#### ***b) Derechos y deberes del concesionario***

Como ya se ha indicado, el grado de desarrollo de la normativa urbanística autonómica es dispar, y por lo general muy escaso, enfocándose a regular determinados aspectos parciales del procedimiento de adjudicación o del régimen de derechos y obligaciones del concesionario.

---

*singularmente, las obras e instalaciones que el mismo debe ejecutar (artículo 212.2.b del mencionado Reglamento), cosa que no se pudo cumplir al no estar aprobado el Plan Parcial cuya ejecución se concedió. Por ello las bases del concurso no contenían las determinaciones mínimas que exige el apartado 2 del citado artículo 212 del Reglamento de Gestión, especialmente las relativas a las obras e instalaciones que debe ejecutar el concesionario (letra b), y así el Pliego de Condiciones Técnicas se limitaba a señalar, como obligaciones del concesionario de la ejecución «la urbanización de las vías y espacios verdes públicos proyectados --debería decir aún no proyectados-- y, por tanto, la ejecución de las obras de explanación, encintado de aceras y pavimentación de calzadas, alcantarillado, suministro de agua, gas, energía eléctrica, telefonía, alumbrado público [...] en los términos previstos en el Proyecto de Urbanización que deberá redactarse en cumplimiento de la realización material de las determinaciones del Plan Parcial» (Base 1.2 intitulada «La ejecución de la urbanización comporta», subbase 1.2.3).).*” (FJ. 3º).

Una de las Comunidades que más ha desarrollado la figura del concesionario es Andalucía. Sobre la normativa de esta Comunidad cabe hacer algunas precisiones. El artículo 107 de la LOUA ha mantenido la trilogía tradicional de sistemas de actuación, introduciendo en cada uno de ellos, la posibilidad de actuación a través de urbanizador, circunstancia que también ha sucedido en el sistema de expropiación<sup>711</sup>. Por ello, en lo referente a la concesión, la Comunidad Autónoma de Andalucía presenta una peculiaridad con respecto a la regulación de las restantes Comunidades Autónomas, ya que el procedimiento podrá instruirse a iniciativa propia -es decir de oficio por la Administración-, o bien a iniciativa del propio “*agente urbanizador*”.

La iniciativa del agente urbanizador, regulada en el artículo 117 LOUA, es una iniciativa tasada, que únicamente podrá ser efectiva cuando éste, inste la declaración del incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por compensación. De acuerdo con la norma, el agente urbanizador puede ser cualquier persona física o jurídica que esté interesada en asumir la gestión de la actuación urbanizadora, que no haya perdido dicha condición en esta u otras actuaciones por causa de incumplimiento de los deberes urbanísticos

El precepto, sin perjuicio de que prevé expresamente su ulterior desarrollo reglamentario, enumera la documentación que el agente urbanizador debe aportar ante la Administración -en plica cerrada- para ejercer la iniciativa. Entre ella figura una valoración de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, documentación técnica relativa al proyecto de urbanización, fases y plazos en los que se compromete al desarrollo de los distintos trabajos, la acreditación de su solvencia económica, así como de garantía. Dicho precepto también contiene las líneas maestras del procedimiento de aprobación previa, información pública y presentación de alternativas.

---

<sup>711</sup> Para VÁZQUEZ OTEO, quién también cita a SÁNCHEZ GOYANES y a ZAMORANO WISNES, en Andalucía el agente urbanizador se configura como “*un subsistema dentro de los sistemas de actuación tradicionales*”. Vid. A.J.VÁZQUEZ OTEO, “Capítulo 20: Gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “Derecho Urbanístico de Andalucía”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 685-742, pág. 712.

En caso de que la gestión indirecta sea a iniciativa de la Administración, la ley fomenta la participación de los propietarios con un derecho preferente a la adjudicación al que nos referiremos más adelante. En caso de resultar adjudicatarios, quedarán obligados a constituirse en sociedad mercantil u otra entidad con personalidad jurídica, pudiendo participar, junto con a éstos, terceras personas que contribuyan a la financiación de las obras.

En todo caso, bien sea a iniciativa del agente urbanizador, bien sea de oficio, la adjudicación de la concesión habrá de sujetarse a las reglas contempladas en el artículo 119 de la LOUA.

En la Comunidad de Castilla y León, se permite que en el sistema de expropiación la condición de urbanizador pueda ser objeto de concesión mediante concurso. Ésta está regulada fundamentalmente en los artículos 90 de la LUCYL y 283 del RUCYL. Será objeto de concurso, y sus bases deberán determinar los compromisos que deba asumir el adjudicatario, ajustadas tanto a lo dispuesto en la normativa urbanística autonómica, como a la de contratación –circunstancia recogida expresamente en el propio artículo 283.3 RUCYL-.

En general, del artículo 283 RUCYL se puede destacar de una parte la detallada regulación<sup>712</sup> que efectúa de alguno de los deberes que deberá asumir concesionario -derivados de su “*posición de beneficiario de la expropiación*”-; y de otra, la posibilidad que otorga la norma de que la concesión sea parcial, esto es, sobre una o varias facultades y obligaciones de la condición de urbanizador.

Dentro de la gestión indirecta -por concesión-, los antiguos propietarios, a pesar de las notas características que posee el sistema de expropiación, también van a poder intervenir –al menos en cierto modo- en su gestión.

---

<sup>712</sup> Entre otras cuestiones, el RUCYL (artículo 283.1.a) llega a determinar que el canon de concesión sea abonado a la Administración expropiante: en efectivo, en terrenos edificables, o bien en forma de participación en los beneficios de la concesión.

Así, en primer lugar estos tienen la posibilidad de efectuar la constitución de asociaciones -que tendrán el carácter de entidad urbanística colaboradora (artículo 89.3 LUCYL)-. Asimismo, dichas asociaciones en la resolución del concurso de concesión tendrán preferencia, en los términos que se indicarán más adelante.

Por su parte, en Cataluña, el artículo 155 d) de la LUCAT obliga a que en las bases se haga constar expresamente, como causa de extinción de la concesión, el hecho de que en el plazo de cinco años y antes de edificar los terrenos, se apruebe una modificación del planeamiento urbanístico general -que sólo podrá tener lugar por las circunstancias sobrevenidas que objetivamente la legitimen- siempre que comporte un incremento del valor de los terrenos. En esa Comunidad el artículo 213 del RLUCAT, detalla pormenorizadamente los aspectos que debe concretar la concesión (objeto, plazos, retribución del concesionario y, en su caso, canon a abonar a la Administración concedente, facultades de vigilancia de la Administración, etc.).

En la Comunidad de Madrid (art. 119 LSCM) la regulación de la gestión del sistema de expropiación por concesionario, dispone que ésta se otorgará mediante concurso convocado sobre la base de pliego de condiciones que determine con arreglo a:

- Al planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución.
- Las características técnicas, jurídicas y económicas de la actuación a ejecutar.
- Los compromisos y las obligaciones, sustantivas y temporales, a asumir por el adjudicatario en su condición de urbanizador.

En esta Comunidad se prevé que en el concurso puedan participar, agrupados en entidad urbanística de urbanización, los propietarios reconociéndoseles un derecho preferente a la adjudicación.

La concesión se formalizará en convenio urbanístico, convenio que, de una interpretación sistemática de la LSCM, podría ser considerado un convenio específico para la ejecución del planeamiento, siendo en tal caso de aplicación complementaria los preceptos contenidos en los artículos 243 y siguientes de la LSCM.

En Murcia, el artículo 223 de la LOTUM prevé que la concesión se adjudicará mediante concurso, en el que tendrán preferencia las asociaciones de propietarios (que, conforme el art. 222.3 tendrán el carácter de entidad urbanística colaboradora).

Como facultad del concesionario, y a la par como fórmula de participación de los propietarios, los artículos 213.3 del RLUCAT catalán, 223 de la LOTUM murciana, o 174.3 de la LSPV vasca, legitiman al concesionario a incorporar a la actuación urbanizadora a los propietarios afectados, previo otorgamiento por la Administración actuante de la liberación de la expropiación. Esta cuestión ya fue abordada en el capítulo correspondiente a la liberación -por su estrecha vinculación con esta figura-, donde me remito a fin de no ser reiterativo.

En definitiva, como se puede comprobar, la legislación autonómica, por regla general, no contiene una regulación pormenorizada del elenco de derechos y obligaciones que debe regir la concesión. Por ello, en la práctica ejercen un papel fundamental a la hora de completar esta cuestión los artículos 211 y siguientes del RGU.

En ese sentido, tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 212 del RGU, se puede afirmar que, en síntesis, y sin perjuicio de peculiaridades establecidas por la legislación urbanística, las bases del concurso para este tipo de concesiones, deberán contener como mínimo, y entre otros, los siguientes extremos:

- Plan para cuya ejecución se conceda y polígono o unidad de ejecución de que se trate.
- Obras e instalaciones a ejecutar con determinación del plazo, señalamiento de las obras e instalaciones que se entregan a la Administración, fijación de los precios de venta de los solares resultantes y reserva de terrenos para dotaciones, viviendas de protección oficial o para cesión en derechos de superficie.
- Plazo de explotación de los servicios por parte del concesionario en su caso, y tarifas aplicables.
- Condiciones de entrega de las obras y participaciones en metálico o en terrenos



edificables, de la Administración concedente.

- Canon establecido para la concesión, garantía, deberes de conservación de la urbanización hasta su entrega a la Administración, relaciones entre el concesionario y los propietarios de terrenos hasta la total ejecución del Plan, sanciones por incumplimientos y demoras, casos de resolución y caducidad y sus consecuencias.

Para concluir esta cuestión, como afirma PERALES MADUEÑO<sup>713</sup>, una vez observados los requisitos establecidos en la legislación urbanística, el Ayuntamiento podrá completar aquellos extremos que crea oportunos de manera discrecional, “*sin más límites que los que resultan de los principios y normas generales que regulan su actuación*”.

### ***c) El derecho de adjudicación preferente de la concesión***

La incorporación de un “*derecho preferente a la adjudicación*” en el procedimiento de licitación de la concesión, a favor de las agrupaciones de propietarios que representen un porcentaje de la superficie total del ámbito, constituye una importante innovación en lo que a la gestión del sistema se refiere, como ha destacado TEJEDOR BIELSA<sup>714</sup>.

Una de las notas características del sistema de expropiación es la exclusión de los propietarios del “*negocio urbanístico*”. Por ello, la incorporación de este derecho con la pretensión de que los propietarios se integren en la gestión supone, al menos parcialmente, transformar la idiosincrasia del sistema.

En la actualidad, esta posibilidad se contempla en el artículo 118 c) de la LOUA andaluza -salvo si el sistema de expropiación se ha determinado en sustitución del de compensación-; en los artículos 89.3, 89.4 y 90 de la LUCYL, y 283 del RUCYL castellano y leonés; en el artículo 119 de la LSCM madrileña y en los artículos 222 y 223 de la LOTUM murciana.

---

<sup>713</sup> Vid. F.PERALES MADUEÑO, “*La Ejecución del Planeamiento*”, Iustel, Madrid, 2006, pág. 142.

<sup>714</sup> Vid. J.TEJEDOR BIELSA, “*Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución de la obra pública urbanizadora*”, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 6, Pamplona, 2003, págs. 61-91, pág. 85.

Ahora bien, para que surta efectos el derecho de adjudicación preferente, se tendrán que producir tres circunstancias. En primer lugar que el ámbito se gestione indirectamente, por concesión. En segundo lugar que los propietarios representen el porcentaje mínimo de la superficie del ámbito, que requiera la normativa urbanística. El porcentaje de la superficie del ámbito que deben representar para poder ostentar dicho derecho oscila entre el 50% que se prevé en Andalucía o en Madrid, y el 25% que establece la legislación de Castilla y León y de la Región de Murcia. Y por último, que la oferta que éstos presenten iguale la más ventajosa de entre las restantes ofertas presentadas (como señala expresamente la legislación de Andalucía y Madrid, y en mi opinión así debe deducirse del artículo 223 de la LOTUM murciana), o bien, que ésta no sea inferior en más de un 10 por 100 a la media de las presentadas (art. 90 LUCYL de Castilla y León).

No obstante lo anterior, en mi opinión, cualquier propietario, independientemente del porcentaje que represente de la superficie total del sistema, podrá concurrir libremente al proceso de licitación de la concesión, eso sí, únicamente ostentará el derecho de adjudicación preferente, si reúne el porcentaje de superficie mínimo requerido y cumple los restantes requisitos previstos en la respectiva legislación urbanística.



## Conclusiones

**1.** El **objetivo** principal de la presente tesis, es analizar de un modo crítico la tendencia legislativa y la evolución experimentada por aquellos procedimientos que son verdaderamente genuinos del sistema de expropiación. Junto a este objetivo principal e íntimamente relacionados con el mismo, la tesis tiene como objetivos secundarios, por un lado, determinar cuál es la posición del sistema de expropiación en relación a los restantes sistemas de actuación y sus posibilidades de elección, y por otro, analizar las diferentes modalidades de gestión que son aplicables al mismo.

A continuación se expondrán sintéticamente cuáles los resultados que se han obtenido en cada una de las líneas de investigación emprendidas. En el desarrollo de todas ellas se ha tenido en cuenta la legislación vigente y sus antecedentes, la opinión doctrinal, la jurisprudencia que hubiera podido recaer sobre las cuestiones estudiadas así como en su caso, la praxis seguida por las Administraciones Públicas, principalmente las municipales.

**2.** Para alcanzar los objetivos expresados se han desarrollado **cuatro líneas de investigación**. Una primera línea de investigación, de carácter introductorio, ha analizado el concepto y naturaleza del sistema de expropiación, su nacimiento y evolución histórica, así como el marco jurídico general aplicable a día de la fecha. En una segunda línea de investigación, se han analizado los presupuestos necesarios para la puesta en marcha del sistema, profundizando en aquéllos que son intrínsecos al mismo. La tercera línea de investigación, se ha centrado en analizar pormenorizadamente las particularidades que reviste el procedimiento expropiatorio, por el hecho de efectuarse en el marco del sistema de expropiación. Y en la cuarta y última línea de investigación se han abordado las diferentes modalidades de gestión que admite el sistema, prestando especial atención a sus especificidades.

**3.** Desde el punto de vista **conceptual**, la doctrina subraya que el sistema de expropiación provoca la total exclusión de los propietarios de los bienes y derechos del proceso de transformación urbanística, enfatizando su naturaleza expropiatoria, y llegando

incluso a cuestionar su condición de sistema de actuación. Sin embargo, su incuestionable propósito de transformación urbanística del ámbito, evidencia que este deba ser calificado como uno más de los sistemas de actuación urbanística.

4. A nivel **procedimental**, el sistema de expropiación se puede diseccionar en dos fases o grupos de procedimientos claramente diferenciados, pero íntimamente vinculados entre sí. Una primera fase, que podría denominarse de “*expropiación*” aglutina aquellos procedimientos que conducen a que la Administración Pública obtenga la titularidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de ejecución. La segunda, de “*urbanización*”, queda referida a los procedimientos de ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación del ámbito.

5. Desde el punto de vista **histórico**, con la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, la expropiación se convirtió en uno de los primeros instrumentos -y también el principal-, para la recuperación de plusvalías por parte de la comunidad, constituyendo de este modo el embrión del actual sistema de expropiación. De hecho, una de las notas cardinales que caracterizan al sistema en la actualidad, es que propicia la recuperación íntegra por parte de la comunidad de las plusvalías generadas por el proceso de transformación urbanística.

La ley del suelo de 1956 le otorgó carta de naturaleza como “*sistema de actuación*”, sin embargo le asignó un papel subsidiario en el proceso de gestión urbanística; rol que desde entonces ha venido ocupando, bien sea por disponerlo así las normas, o bien por el elevado coste que implicaba su puesta en marcha.

No obstante, en la actualidad concurren una serie de circunstancias que pueden propiciar que el sistema de expropiación pase a desempeñar un papel más relevante. Entre éstas cabe destacar la aprobación de un nuevo régimen de valoraciones por la Ley de Suelo de 2007, que abarata significativamente los justiprecios que debe abonar la Administración actuante para expropiar suelo urbanizable. A lo que hay que añadir, en primer lugar que en una parte significativa de las Comunidades Autónomas, el sistema de expropiación está

situado en plano de igualdad con los restantes sistemas de actuación -concretamente en ocho de las diecisiete-; y en segundo lugar, que la gestión del sistema presenta múltiples modalidades y alternativas de gestión, permitiendo adecuar la gestión del sistema a los medios de que disponga la Administración actuante, con cierta flexibilidad.

6. Transcurridos casi 20 años desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, el **bloque normativo** que rige el sistema de expropiación se ha adecuado a su Fallo. La particular idiosincrasia de este sistema -provocada por la fase expropiatoria- hace que en él confluyan, con mayor intensidad que en ningún otro sistema de actuación, legislación urbanística autonómica (148.1.3ª CE) y legislación estatal proveniente de varios títulos competenciales, entre ellos, de expropiación forzosa (149.1.18ª CE). En líneas generales, el bloque normativo está ajustado, pero aún existen algunas cuestiones, en las que los límites entre las competencias que poseen ambos legisladores, y su posible proyección, son difusos.

Del análisis de la legislación urbanística se colige que, con carácter general, las Comunidades Autónomas han acogido al sistema de expropiación entre sus sistemas de actuación, regulando con mayor o menor intensidad determinados aspectos conceptuales; de posición en relación a los restantes sistemas y de elección; de procedimiento expropiatorio; o relativos a las modalidades de gestión.

Si bien la regulación y el grado de desarrollo alcanzado son dispares, lo cierto es que del resultado de las distintas líneas de investigación llevadas a cabo en la tesis, se puede colegir que, en líneas generales el sistema de expropiación conserva frente a los restantes sistemas, su identidad y notas características propias.

7. En el sistema de expropiación la condición de Administración actuante recae, con carácter general, sobre el municipio. Para la **puesta en marcha** del sistema, además de los presupuestos comunes, se requiere de al menos, dos presupuestos específicos. Uno de ellos es su particular régimen de elección, y otro, la dotación de crédito adecuado y suficiente para hacer frente al pago de los justiprecios expropiatorios.

**8. La posición** que ocupa el sistema y en su caso, los requisitos necesarios para su elección han sido analizados desde su nacimiento -en 1956- hasta nuestros días. De la vigente ley de suelo estatal no puede inferirse que el sistema de expropiación ostente una posición subsidiaria con relación a los restantes sistemas de actuación, ni la existencia de límites que requieran la confluencia de requisitos específicos para poder ser elegido. La configuración del sistema de expropiación con relación a los restantes sistemas, así como en su caso, la exigencia de determinados requisitos para su elección es algo que corresponde determinar al legislador autonómico. Sin embargo, en la elección del sistema de expropiación, como consecuencia de su particular naturaleza -fuertemente intervenida por la legislación expropiatoria-, e independientemente de lo que disponga la legislación urbanística, será exigible en todo caso una adecuada motivación que justifique la idoneidad del mismo para con los fines y objetivos del planeamiento, motivación que deberá extenderse a todos los actos que han contribuido a la formación de la voluntad de la Administración actuante.

Por su parte, los legisladores autonómicos han optado por soluciones distintas, si bien, susceptibles de clasificarse en tres grandes grupos. Un primer grupo, lo constituyen las ocho Comunidades Autónomas que prevén un amplio margen de discrecionalidad para la elección y que, siguiendo el esquema establecido por la LS92, sitúan al sistema de expropiación en pie de igualdad con los restantes. Otro grupo lo integran las siete Comunidades Autónomas que poseen un régimen de preferencias, y en las que por regla general, será necesaria la concurrencia de unos requisitos específicos para que la Administración pueda elegir el sistema de expropiación. Por último, otro grupo lo integran las dos Comunidades cuya legislación posee un régimen singular de gestión urbanística, situándose la expropiación en una posición singular. No obstante, la legislación de las Comunidades Autónomas -incluso aquellas que parten de una misma idiosincrasia-, presenta divergencias e importantes matices en cuanto el procedimiento de elección y requisitos exigibles. Otro tanto sucede en lo que respecta a la sustitución del sistema, y en lo relativo al empleo del sistema de expropiación como “sanción”.

9. En líneas generales, desde el punto de vista **procedimental**, en cada uno de los procesos que componen la fase expropiatoria se pone de manifiesto la total convergencia e integración de preceptos procedentes de la legislación de expropiación forzosa y de la legislación urbanística. Las principales singularidades que presenta el sistema de expropiación urbanística en los procesos que integran esta fase, se sitúan en el inicio del procedimiento expropiatorio, en la determinación del justiprecio, y en la liberación de la expropiación.

10. El **inicio del procedimiento** expropiatorio en el marco del sistema de expropiación, y en particular, el contenido y requisitos que deben poseer los instrumentos de planeamiento urbanístico y/o la delimitación de ámbitos de actuación, para desplegar la eficacia legitimadora adecuada, es una cuestión que ha sido muy estudiada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, interpretando de qué manera debe producirse el encaje entre la legislación expropiatoria y la urbanística en esta cuestión.

11. El procedimiento de tasación conjunta constituye una particularidad en la **determinación del justiprecio**. Éste nació en el seno del sistema de expropiación y en la práctica es el procedimiento de tasación que se emplea en las expropiaciones sistemáticas de forma prácticamente unánime, extendiéndose ahora también su uso a otras expropiaciones. La estructura del procedimiento es similar, aunque con algún matiz, en toda la legislación urbanística, siendo por lo general una cuestión pacífica, cuyas polémicas doctrinales no van más allá del posible alcance de los títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. La principal crítica doctrinal al procedimiento radica en los efectos asociados al mismo, y sobre todo, los derivados de la declaración de urgencia.

12. La **liberación de la expropiación** es uno de los procedimientos verdaderamente genuinos del sistema, si bien progresivamente ha desarrollado una marcada tendencia a extenderse a las restantes expropiaciones urbanísticas. La liberación es ante todo una potestad discrecional de la Administración, no obstante existen una serie de límites claramente definidos que acotan sus márgenes de decisión. Con carácter general, el



procedimiento mantiene una arquitectura similar en todas las Comunidades Autónomas, aunque existen particularidades en el fondo y en la forma. Precisamente, una de las mayores peculiaridades es la introducción de un “*derecho a la liberación*”, que a día de la fecha tiene con carácter muy puntual y previsto para supuestos tasados.

**13.** La **gestión del sistema** admite numerosas variables y modalidades, al igual que sucede con carácter general en materia de gestión urbanística. Ahora bien, la articulación de la potestad expropiatoria junto al ejercicio de competencias urbanísticas que se produce en el sistema, van a condicionar el empleo de determinadas modalidades de gestión en aquéllos procedimientos que integran la fase de expropiación.

Sin perjuicio de estos límites, como regla general, la legislación urbanística autonómica facilita genéricamente el empleo de las diversas modalidades de gestión que permita el ordenamiento jurídico. Por ello, de una interpretación sistemática de la legislación urbanística, expropiatoria, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de contratación, van a derivar múltiples de modalidades de gestión que a su vez, pueden extenderse de manera transversal por todo el sistema, o bien sólo a un procedimiento o a una de las fases del mismo. En suma, sin perjuicio de la existencia de límites, la gestión del sistema de expropiación se puede considerar muy flexible.

**14.** El **concesionario** es la modalidad de gestión más genuina del sistema de expropiación. Su intervención puede alcanzar un carácter transversal, incidiendo sobre procedimientos situados en las dos fases del sistema (expropiación y urbanización). La legislación urbanística no presenta un grado de desarrollo homogéneo de esta modalidad, siendo mayoría las Comunidades donde la regulación es muy escasa o inexistente. No obstante, cabe destacar que algunas normas han incorporado importantes peculiaridades que hacen que en cierto modo, incluso pueda llegar a desdibujarse la concepción tradicional del concesionario. Por otro lado, existe una interesante polémica doctrinal acerca de la calificación del contrato en el marco de la legislación de contratos del sector público; si bien, en líneas generales, éste puede ser considerado un contrato administrativo típico de concesión de obras públicas.

## Bibliografía citada

AA.VV., “*Régimen del suelo y valoraciones: comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados”, Madrid, 2000.

AA.VV. “*Los Consorcios Urbanísticos en la Comunidad de Madrid*”, Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio - D. G. del Suelo, Comunidad de Madrid, 2003.

J.ABEL FABRE, “6. *Gestión Urbanística*”, en J.M. TRAYTER JIMENEZ (Dir.), “*Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña, Adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007.

F.ACEDO-RICO HENNING, “*Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*”, Fundación Beneficentia et Peritia Iuris-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003.

J-C.ALLI ARANGUREN y J-C.ALLI TURILLAS, “*Manual de derecho urbanístico de Navarra*”, Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005.

A.ALMANZOR NOGUERAS y J.RAFELS PERSIVA, “*Expropiación forzosa y urbanismo (régimen jurídico vigente)*”, Ediciones Acervo, Barcelona, 1959.

R.ARNAIZ ARANGUREN, “*Notas sobre el contenido del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Normas complementarias al Reglamento de la LHIRPANU*”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario “Urbanismo”, Madrid, julio 1999, págs. 525-534.

A.BAENA GONZÁLEZ, “*La quiebra del sistema de garantías de las expropiaciones urbanísticas en Andalucía*”, Revista Práctica Urbanística, núm. 44, Sección Estudios, Editorial La Ley, Madrid, diciembre de 2005, págs. 34 y ss.

J.M.BAÑO LEÓN, “*Derecho urbanístico común*”, Iustel, Madrid, 2009.

J.M.BAÑO LEÓN, “*La contratación pública en la gestión urbanística*”, Anuario del Gobierno Local 2007 -Los retos del Derecho Urbanístico local en el siglo XXI-, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, págs. 143–164.

M.BASSOLS COMA, “*Iniciativa privada y gestión urbanística: sistemas de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos*”, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 5, Pamplona, 2002, págs. 15-43.

A.CANO MURCIA, “*La tramitación del sistema de expropiación urbanística previa a la tramitación del planeamiento de desarrollo, en el ámbito de la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía*”, Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 18, Madrid, 2009, págs. 2627 y ss.

I.CARO-PATÓN CARMONA, “*Capítulo 24: Gestión de actuaciones integradas: los proyectos de actuación*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”, Editorial La Ley-Actualidad, 2ª edición, Madrid, 2005, págs. 1035-1062.

I.CERDÁ SUÑER. “*Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*”. Imprenta española, Madrid, 1867. Libro IV (Razón histórico-filosófica de la manera de ser de la urbanización actual).

J.A.CHINCHILLA PEINADO, “*El convenio expropiatorio (teoría y práctica administrativa)*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009.

T.COBO OLVERA, “*El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*”, La Ley-El Consultor, 3ª edición, Madrid, 2008.

M.CORCHERO PÉREZ y L.SÁNCHEZ PÉREZ, “*La gestión urbanística en Cantabria*”, Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, núm. 125, Madrid, 2013, págs. 106-127.

E.CORRAL GARCÍA, “*Expropiación Municipal. Especial referencia a la expropiación en las Leyes Urbanísticas de las Comunidades Autónomas*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008.

E.CORRAL GARCÍA, “*Capítulo 15. La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos*” E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Extremadura*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 693-741.

E.CORRAL GARCÍA, “*Capítulo 26: La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”, Editorial La Ley-Actualidad, 2ª edición, Madrid, 2005, págs. 1089-1127.

E.CORRAL GARCÍA, “*Los consorcios como forma de gestión urbanística*”, Revista Práctica Urbanística (La Ley), núm. 57, Madrid, febrero de 2007, págs. 11 y ss.

E.CORRAL GARCÍA, “*La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión en la legislación urbanística de Cataluña*”, Revista Práctica Urbanística (La Ley), núm. 28, Madrid, junio 2004, págs. 24 y ss.

A.J.CRIADO SÁNCHEZ, “*Los convenios de las Administraciones Locales en materia de Urbanismo. Perspectiva de la legislación del Estado Español y de la Comunidad de Andalucía*”, en J.J.FERNÁNDEZ ALLES y G.TROCELLO, “*Relaciones*

*intergubernamentales y desarrollo local (bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales)*”, Tirant Monografías 595, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 243-267.

A.DE LA CRUZ MERA, “*El anteproyecto de la ley de expropiación forzosa. Incidencia en las Expropiaciones por razón de urbanismo*”, *Práctica Urbanística*, núm. 20, Sección Estudios, Editorial La Ley, Madrid, 2003.

A.DE LA CRUZ MERA, “*TÍTULO IV Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 759-843.

A.DE LA CRUZ MERA, “*Comentario a los artículos 29 a 35*”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), “*Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*”, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

A.DE LA CRUZ MERA, “*La incidencia de los aspectos sectoriales en el urbanismo*”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, quincena del 15 al 29 marzo 2010, Editorial La Ley, Madrid, 2010, págs. 726 y ss.

A.DE LA CRUZ MERA, “*La legislación autonómica en materia de expropiaciones urbanísticas*”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, núm. extraordinario “Urbanismo”, Madrid, julio 1999, págs. 298-312.

A.DE RENTERÍA AROCENA, “*CAPÍTULO XXXII. Urbanismo y registro de la propiedad en el País Vasco*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico del País Vasco*”, *El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley)*, Madrid, 2008, págs. 1281-1409.

F.DEL RÍO MUÑOZ, “*El contrato de obras y de concesión de obra pública*”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA (Dir. docente), “*Manual práctico de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre)*”, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2009, págs. 453-479.

J.M.DÍAZ LEMA, “*Nuevo derecho del suelo, comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*”, Marcial Pons, Madrid, 2008.

A.DÍEZ QUESADA, “*La expropiación urbanística: Concepto y sistema de fuentes*”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, quincena del 15 al 29 enero 2011, Editorial La Ley, Madrid, 2011, págs. 54-72.

A.DÍEZ QUESADA, “*La elección del sistema de expropiación en la Comunidad Autónoma de Cataluña: análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 febrero 2012*”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 25, 2012, Aranzadi, Pamplona, 2012, págs. 231-242.

A.DÍEZ QUESADA, *“La condición de entidad local de los consorcios locales: reflexiones tras los últimos pronunciamientos judiciales y las previsiones legislativas”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 12, de 30 de junio de 2013, Editorial La Ley, Madrid, 2013, págs.1194 y ss.

F.J.DONAIRE VILLA, *“Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa: (a propósito de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio)”*, Anuario de la Facultad de Derecho, Nº 12-13, 1994-1995, págs. 71-90.

L.M.ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, *“Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo”*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973.

E.ESPEJO y PÉREZ DE LA CONCHA, *“Ejecución de planes de ordenación urbana y proyectos de urbanización (Ley del suelo y derecho urbanístico en España)”*, Sucesores de Rivadeneyra, S.A., Madrid, 1970.

J.C.ETXEZARRETA VILLALUENGA, *“CAPÍTULO XXI. Los convenios urbanísticos”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico del País Vasco”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, págs. 925-958.

R.FERNÁNDEZ BAUTISTA, *“Las garantías de las expropiaciones urbanísticas a la luz del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos”*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 249, Madrid, abril-mayo 2009, págs. 11-42.

J.F.FERNÁNDEZ GARCÍA y F.J.FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *“Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria”*, 1ª edición, Editorial La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007.

J.F.FERNÁNDEZ GARCÍA y F.J.FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *“Manual de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias”*, 1ª edición, Editorial La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2008.

T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *“El marco constitucional de la expropiación”*, en AA.VV., *“Historia de la propiedad. La expropiación”*, Universidad de Salamanca y Colegio de Registradores, Salamanca, 2012, págs. 481-488.

T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *“Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación”*, Revista de Administración Pública, núm. 153, Madrid, septiembre-diciembre 2000, págs. 91-106.

T.R.FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *“Por una nueva Ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”*, Revista de Administración Pública, núm. 166, Madrid, enero-abril 2005, págs. 7-27.

T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Derecho urbanístico de Madrid*”, Editorial Iustel, Manuales Breves, Madrid, 2004.

J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Capítulo 19. La expropiación forzosa por razón de urbanismo: régimen jurídico general y singularidades de la legislación andaluza*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Andalucía*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 623-684.

J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2007.

J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Capítulo 18. El régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Galicia*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 611-665.

J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*Refundición y Constitución: examen del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992*”, Revista de Administración Pública, número 131, Mayo/Agosto 1993, Madrid, 1993, págs. 119-164.

J.R.FERNÁNDEZ TORRES, “*CAPÍTULO XVIII. Las expropiaciones urbanísticas: aproximación a su régimen general*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico del País Vasco*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2008, págs. 779-817.

F.FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, “*La liberación de expropiaciones urbanísticas: su regulación autonómica andaluza*”, Tirant lo Blanch, Colección IAAP-Junta de Andalucía, 2010.

L.E.FLORES DOMÍNGUEZ, “*El sistema de expropiación. El sistema de cooperación*”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y F.J.GUTIÉRREZ JULIAN (Coord.), “*Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*”, CEMCI, Granada, 2009, págs. 593-632.

A.GALLEGO ANABITARTE, “*Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa*”, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Nº 134, 1993.

I.GALLEGO CÓRCOLES, “*Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión*”, Editorial Bomarzo, Albacete, 2005.

P.M.GARCÍA CAPDEPÓN, “*Capítulo 15. Ejecución por adjudicatario en concurso*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, págs. 577-617.

E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo, en Problemas actuales del Régimen Local*”, Inst. García Oviedo, Sevilla, 1957.

E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*”, Revista de Administración Pública, núm. 156, septiembre-diciembre 2001.

E.GARCÍA DE ENTERRÍA, “*Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*”, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Ed. Facsímil de Ed. Civitas, Madrid, 1984.

E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Thomsom Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 13ª ed., 2013.

E.GARCÍA DE ENTERRÍA y L.PAREJO ALFONSO, “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1981.

F.GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, “*El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas*”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 13, Madrid, 2002, págs. 11-56.

I.GARCÍA PEREDO, “*La expropiación, la venta y sustitución forzosa. Régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración por razones urbanísticas*”, en J.MARTÍNEZ CALVO (Coord.), “*Comentarios a la Ley de Suelo Estatal*”, Lex Nova, Valladolid, 2007, Capítulo VII, págs. 285-333.

F.GARCÍA RUBIO, “*La gestión urbanística en el Estado Autonómico*”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, Thomson Reuters-Aranzadi, S.A., Pamplona, 2011.

E.GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, “*El contrato de concesión de obras públicas en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*”, Documentación Administrativa, núm. 274-275: enero-agosto 2006, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008, págs. 201-244.

F.GARRIDO FALLA, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Vol. II. Madrid, 1987.

J.M.GIMENO FELIÚ, “*La normativa reguladora de los contratos de concesión de obra pública (reflexiones críticas tras la reforma de 2003)*”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 26, 2005.

J.M.GIMENO FELIÚ, “*El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas de contratación pública*”, Revista de Administración Pública, núm. 173, 2007, pág. 63-100.

R.GONZÁLEZ DE LARA GÁMIZ, “*Capítulo 16. Ejecución del planeamiento: disposiciones generales*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de*

Andalucía”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 544-577.

J.GONZÁLEZ PÉREZ, “*Las expropiaciones por razón de urbanismo*”, Revista de Administración Pública, núm. 45, 1964, págs. 9-34.

J.GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, “*Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*”, Civitas Thomsom Reuters-Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 5ª ed., 2012.

V.GUTIÉRREZ COLOMINA, “*La gestión indirecta: el contrato de gestión de servicios públicos*”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA (Dir. docente), “*Manual práctico de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre)*”, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2009, págs. 453-479.

V.GUTIÉRREZ COLOMINA, “*Los modos de gestión de los servicios públicos. La futura regulación en las Bases del Régimen Local. El nuevo papel de la sociedad mercantil local*”, Revista de Estudios Locales, número extraordinario-julio 2006, Cosital, Madrid, 2006, págs. 129-156.

V.GUTIÉRREZ COLOMINA, “*Comentario a los artículos 114, 115 y 116*”, en V.GUTIÉRREZ COLOMINA y A.CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dir.), “*Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002, de 17 de diciembre*”, 2ª edición, Thomsom-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, págs. 999-1002.

M.LATORRE HERNÁNDEZ, “*Breve estudio de la «causa expropiandi». Los supuestos expropiatorios en la legislación valenciana*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 14, quincena del 30 julio al 14 de agosto de 2012, Editorial La Ley, Madrid, 2012, págs. 1681 y ss.

J.A.RAZQUIN LIZARRAGA, “*La nueva Ley del Suelo y su incidencia en la legislación de régimen local*”, en F.J.ENÉRIZ OLAECHEA y J.L.BELTRÁN AGUIRRE (Dir.), “*Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*”, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 545-604.

F.LLISSET BORREL, J.A.LÓPEZ PELLICER y F.ROMERO HERNÁNDEZ, “*Ley de Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*”, Ed. Abella, Madrid, 1993.

F.LLISSET BORRELL, “*Capítulo 39: La propiedad urbanística, con especial referencia a la ley de urbanismo de Cataluña*”, en S.BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.), “*Administración Local: Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-La Ley, Madrid, 2011, págs. 1245-1281.

M.LORA-TAMAYO VALLVÉ, “*Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar (análisis comparado desde las aportaciones de G. E. Haussmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá)*”, Marcial Pons, Madrid, 2002.



M.LÓPEZ FUERTES, “*Los intereses expropiatorios: ¿burla o retribución?*”, en F.SOSA WAGNER (Coord.), “*El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 1511-1540.

F.LÓPEZ MENUDO, “*La ley de ordenación urbanística de Andalucía*”, Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo, núm. Extra 1, Lex Nova, Madrid, 2003, págs. 7-39.

F.LÓPEZ MENUDO, “*¿Régimen jurídico unitario para las concesiones o pluralidad de regímenes especiales?*”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 63/2006, julio-agosto-septiembre, IAAP, Sevilla, 2006, págs. 11 y ss.

B.LOZANO CUTANDA y J.ORTIZ BALLESTER, “*¿Pueden caducar los expedientes expropiatorios?*”, Diario La Ley, Nº 7821, Sección Tribuna, 20 Mar. 2012, Año XXXIII, Ref. D-126, Editorial LA LEY, Madrid, 2012.

B.F.MACERA y M<sup>a</sup>.Y.FERNÁNDEZ GARCÍA, “*La responsabilidad de la Administración en el Derecho urbanístico*”, Madrid, Marcial Pons, 2005.

L.MARTÍN REBOLLO, “*La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*”, en L.MARTÍN REBOLLO y R.O.BUSTILO BOLADO (Dir.), “*Fundamentos de Derecho Urbanístico*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, Capítulo 06, págs. 131-153.

J.E.MARTÍNEZ USEROS, “*La ordenación urbana y la expropiación forzosa*”, Anales de la Universidad de Murcia, Facultad de Derecho, vol. 31, núm. 1-2, 1973, pág. 107-168.

A.MELÓN MUÑOZ (Dir.), “*Memento práctico Administrativo*”, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2003.

A.MENÉNDEZ REXACH, “*Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización*”, en J.COLÁS TENAS y M.MEDINA GUERRERO (Coord.), “*Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*”, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Barcelona, marzo 2009, págs. 535 y ss.

A.MENÉNDEZ REXACH, “*Garantías expropiatorias básicas y procedimientos especiales*”, en J.MARCHENA NAVARRO (Coord.), “*La Ley de expropiación forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*”, Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, Madrid, 2003, págs. 133-155.

A.MENÉNDEZ REXACH, “*Las expropiaciones urbanísticas*”, Revista de Estudios Locales (CUNAL), Consejo General de Colegios de Funcionarios de Administración Local

con habilitación de carácter nacional, Madrid, núm. extraordinario URBANISMO, julio 1999, págs. 289-297.

A.MENÉNDEZ REXACH, "*Principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid*", Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, núm. extra 1, 2003, págs. 121-145.

J.A.MORENO MOLINA, "*El ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público*", Documentación Administrativa, núm. 274-275: enero-agosto 2006, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008, págs. 45-92.

S.MUÑOZ MACHADO, "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*", Iustel, 3ª ed., Madrid, 2011.

J.R.PARADA VÁZQUEZ, "*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*", Marcial Pons, 9ª edición, Madrid, 2002.

J.R.PARADA VÁZQUEZ, "*Derecho administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*", Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2013.

J.R.PARADA VÁZQUEZ, "*Derecho urbanístico general*", Marcial Pons, Madrid, 2007.

C.PAREJA LOZANO, "*La gestión urbanística en la legislación catalana*", en J.M.PEMÁN GAVÍN y J.OLIVÁN DEL CACHO (Coord.), "*El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*", Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, págs. 175-198.

L.PAREJO ALFONSO (Dir.), "*Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*", Instituto Pascual Madoz-Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2002.

F.PERA VERDAGUER, "*Expropiaciones urbanísticas*", Bosch, Barcelona, 2003.

F.PERALES MADUEÑO, "*El sistema de expropiación*", en AA.VV. "*Jornadas de derecho urbanístico (1ª 1980, Oviedo) XVII Temas de Derecho Urbanístico: el curso de Oviedo*", Colegio Oficial de Aparejadores de Asturias, Oviedo, 1980, págs. 283-297.

F.PERALES MADUEÑO, "*La Ejecución del Planeamiento*", Iustel, Madrid, 2006.

A.PÉREZ MORENO y A.A.PÉREZ ANDRÉS, "*La Ley de ordenación Urbanística de Andalucía*", Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 48/2002, octubre-noviembre-diciembre, Universidad de Sevilla-IAAP, Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, pág. 15-87.

J.PÉREZ RODRÍGUEZ, "*Gestión urbanística: las posibilidades del sistema de expropiación mediante concesionario*", Revista Práctica Urbanística, núm. 1, Sección Estudios, Editorial LA LEY, Madrid, enero de 2002, pág. 13 y ss.

M.PILLADO QUINTANS, “*TRAGSA: Un caso irresuelto convertido en modelo legal de los encargos de las administraciones a sus medios instrumentales*”, Documentación Administrativa, núm. 274-275: enero-agosto 2006, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008, págs. 279-380.

R.PIZARRO NEVADO, “*Sistema de expropiación*”, en L.MARTÍN REBOLLO y R.O. BUSTILO BOLADO (Dir.), “*Fundamentos de Derecho Urbanístico*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007, Capítulo 37, págs. 585-598.

P.PONTÓN DOMÍNGUEZ, “*Capítulo 17. La expropiación urbanística*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2003, págs. 559-606.

F.QUIRÓS LINARES, “*Las ciudades españolas en el siglo XIX. Vistas de ciudades españolas de Alfred Guesdon. Planos de Francisco Coello*”, Ámbito ediciones. S.A., Valladolid, 1991.

A.M.RAMOS COVELO, “*Capítulo 19. La expropiación forzosa en la gestión urbanística*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Galicia*”, La Ley-Actualidad, Madrid, 2004, págs. 667-681.

C.SAMBRICIO, “*Sobre el proyecto y desarrollo urbano de Madrid en la segunda mitad del siglo XVIII*”, Revista de la Universidad Complutense, Universidad Complutense, núm. 115 (Urbanismo e historia urbana en España), Madrid, 1979, págs. 489-500.

E.SÁNCHEZ GOYANES, “*Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 177-225.

E.SÁNCHEZ GOYANES “*Capítulo 4: régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable*” en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Derecho Urbanístico de Andalucía*”, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 187-215.

M.SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “*Administración local y ejecución del planeamiento por gestión directa: sistemas de cooperación de expropiación*”, Revista de Derecho de Extremadura, núm. 6, Cáceres, 2009, págs. 318-332.

R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”, Publicaciones Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994.

R.SANTOS DÍEZ y J.CASTELAO RODRÍGUEZ, “*Artículo 6*”, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), “*Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*”, Editorial La Ley, Madrid, 2009, págs. 267-273.

J.M.SERRANO ALBERCA, *“El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo”*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2003.

J.TAJADURA TEJADA, *“Un problema no resuelto: la cláusula de supletoriedad del derecho estatal”*, en Anuario jurídico de La Rioja, Nº 6-7, Logroño, 2000-2001, págs. 205-236.

J.TEJEDOR BIELSA, *“Hacia un urbanismo sostenible”*, en V.ALMONACID LAMELAS (Dir.), *“Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009, págs. 1003-1047.

J.TEJEDOR BIELSA, *“Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución de la obra pública urbanizadora”*, Revista de urbanismo y edificación, Editorial Aranzadi, Nº. 6, Pamplona, 2003, págs. 61-91.

A.TOLEDO PICAZO, *“Las expropiaciones urbanísticas. Estudio completo”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 11, 15 de junio de 2010, Editorial La Ley, Madrid, 2010, págs. 1722-1755.

J.TORRES MARTÍNEZ y E.GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA, *“Los sistemas de actuación en la Ley del suelo y urbanismo del País Vasco (y II)”*, Revista Práctica Urbanística, núm. 70, Sección ¿Qué documentos necesito?, Editorial LA LEY, abril 2008, pág. 50 y ss.

A.J.VÁZQUEZ OTEO, *“El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador no propietario”*, El Consultor-La Ley, Madrid, 2005.

A.J.VÁZQUEZ OTEO, *“Capítulo 20: Gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador”*, en E.SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Andalucía”*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2ª edición, Madrid, 2006, págs. 685-742.

J.C.VILLALÓN PRIETO, *“Protección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del TEDH”*, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 142, Madrid, abril-junio 2009, pág. 333 y ss.



## Nota sobre la jurisprudencia empleada

En las citas de jurisprudencia del Tribunal Constitucional se indica el tipo de resolución, número y año en que se adoptó la misma. Su texto completo se encuentra disponible en la dirección <http://hj.tribunalconstitucional.es/> (buscador de Jurisprudencia Constitucional del Tribunal Constitucional de España).

En las citas de sentencias de órganos jurisdiccionales nacionales se indica el órgano que la adoptó, fecha de su pronunciamiento y número de identificación de la misma en la Base de Datos del Consejo General del Poder Judicial (“*Id. Cendoj*”). Asimismo, en su caso, se indica el número de resolución y número de recurso. El texto completo de las mismas puede obtenerse en el buscador de jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial<sup>715</sup> (<http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>), empleando el “*Id. Cendoj*” indicado.

Todo ello, sin perjuicio de su localización a través de otros medios.

---

<sup>715</sup> Dentro de los términos que indica el Consejo General del Poder Judicial.